

ОБЩЕЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Учебник

*Рекомендовано Учебно-методическим объединением
при Евразийской академии административных наук
в качестве учебника для обучающихся
по программам бакалавриата и магистратуры
в образовательных организациях высшего образования
по направлениям подготовки 40.03.01 – Юриспруденция,
40.04.01 – Юриспруденция*

2-е издание, пересмотренное и дополненное

ЧАСТЬ 2

**Административно-деликтное право (КоАП РФ)
Административное судопроизводство (КАС РФ)**

Воронеж
Издательский дом ВГУ
2017

Авторский коллектив:

- д-р юрид. наук, проф. *В. В. Гриценко* (§ 6 гл. 30);
канд. юрид. наук, доц. *К. В. Давыдов* (§ 1 (совм. с *Ю. Н. Стариловым*), § 2–5 гл. 23);
канд. юрид. наук, доц. *В. А. Ефанова* (§ 8 гл. 30);
д-р юрид. наук, проф. *Е. Б. Лунарев* (§ 1 гл. 31);
канд. юрид. наук, доц. *Т. А. Матвеева* (§ 7 гл. 29; § 4–5, 9 гл. 30);
д-р юрид. наук, доц. *А. В. Мартынов* (§ 3, 7 гл. 28; § 2–3 гл. 30);
д-р юрид. наук, проф. *С. Н. Махина* (гл. 22, 24–25; § 1, 3, 6, 8 гл. 27; § 3–5 гл. 29);
д-р юрид. наук, доц. *О. С. Рогачева* (гл. 18–21; гл. 26; § 2, 4–5, 7, 9 гл. 27;
§ 1–2, 4–6 гл. 28; § 1–2, 6 гл. 29; § 5 гл. 32; гл. 33–37);
М. Ю. Старилов (§ 3–4 гл. 32);
д-р юрид. наук, проф. *Ю. Н. Старилов* (§ 1 гл. 23 (совм. с *К. В. Давыдовым*);
§ 1, 7 гл. 30; § 2–6 гл. 31; § 1–2 гл. 32; список источников по учебному курсу)

Рецензенты:

- доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор кафедры административного права и процесса ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА)» *Л. Л. Попов*;
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой административного и финансового права ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» *Б. В. Россинский*

Общее административное право : учебник : в 2 ч. – Ч. 2 : Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ) / под ред. Ю. Н. Старилова ; Воронежский государственный университет. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2017.

ISBN 978-5-9273-2253-4

Ч. 2. – 2017. – 822 с.

ISBN 978-5-9273-2474-3

Во второй части учебника в соответствии с программой учебного курса «Административное право» рассмотрены основные вопросы теории административного правового принуждения, установления и применения административной ответственности за административные правонарушения, виды административных наказаний, система и структура административного процесса, применение дисциплинарной и материальной ответственности, административная юрисдикция, производство по делам об административных правонарушениях, обеспечение законности в сфере публичного управления, история развития административной юстиции, административное судопроизводство по Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации.

Для бакалавров по направлению подготовки 40.03.01 – «Юриспруденция» и магистров по направлению подготовки 40.04.01 – «Юриспруденция», аспирантов, преподавателей, научных работников, судей, служащих органов государственного и муниципального управления.

УДК 342.9
ББК 67.401

ОГЛАВЛЕНИЕ

РАЗДЕЛ V. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Глава 18. Административное принуждение	10
§ 1. Понятие, особенности и виды административного принуждения.....	10
§ 2. Административно-предупредительные меры: назначение, виды, основания и порядок применения.....	12
§ 3. Меры административного пресечения: понятие, цели, основания, виды и порядок применения.....	13
3.1. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы	14
3.2. Принудительное лечение.....	18
3.3. Применение огнестрельного оружия.....	20
3.4. Административное задержание граждан	24
3.5. Изъятие имущества, создающего угрозу безопасности, у незаконного владельца	26
§ 4. Административно-восстановительные меры: понятие, содержание, виды и порядок применения	28
§ 5. Административно-правовая охрана общественного порядка и общественной безопасности. Роль органов внутренних дел в их обеспечении и охране прав и свобод граждан	29
Глава 19. Административная ответственность	34
§ 1. Административная ответственность: понятие, признаки, цели, функции и принципы	34
§ 2. Установление административной ответственности	44
§ 3. Применение административной ответственности.....	49
§ 4. Основания административной ответственности	51
§ 5. Освобождение от административной ответственности и ее ограничение	54
§ 6. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в области установления административной ответственности	57
§ 7. Административная ответственность в субъектах Российской Федерации (на примере Воронежской области).....	69
Глава 20. Административное правонарушение	74
§ 1. Понятие административного правонарушения и его признаки	74
§ 2. Понятие и значение юридического состава административного правонарушения.....	78
§ 3. Объект административного правонарушения	80
§ 4. Объективная сторона административного правонарушения	81
§ 5. Субъект административного правонарушения	83
§ 6. Субъективная сторона административного правонарушения.....	87

Глава 21. Административные наказания	95
§ 1. Административные наказания: понятие, цели, система и виды.....	95
§ 2. Предупреждение и административный штраф.....	101
§ 3. Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения	110
§ 4. Лишение специального права, предоставленного физическому лицу...	112
§ 5. Административный арест.....	116
§ 6. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства	120
§ 7. Дисквалификация.....	123
§ 8. Административное приостановление деятельности	126
§ 9. Обязательные работы.....	129
§ 10. Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.....	132
§ 11. Общие правила назначения административного наказания.....	133

РАЗДЕЛ VI. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

Глава 22. Административный процесс и административно-процессуальное право	145
§ 1. Понятие и специальные признаки административного процесса	145
§ 2. Принципы административного процесса	149
§ 3. Субъекты административного процесса	153
§ 4. Стадии административного процесса	158
§ 5. Структура административного процесса. Процедуры и производства в административном процессе. Административно-процедурный (позитивный, управленческий) и административно-юрисдикционный процесс. Административное судопроизводство и административная юстиция.....	162
§ 6. Позитивные (управленческие) производства и процедуры в административном процессе: содержание, понятие, виды и правовая регламентация.....	166
§ 7. Административная юрисдикция: понятие, формы и виды. Административно-юрисдикционный (деликтный) процесс: понятие, содержание, виды производств, правовая регламентация	171
§ 8. Административное судопроизводство в системе административного процесса	175
§ 9. Административно-процессуальное право: понятие, предмет, метод, система	175
§ 10. Источники административно-процессуального права.....	180
Глава 23. Административные процедуры	184
§ 1. Понятие, признаки и значение административных процедур	184
§ 2. Виды административных процедур	189
§ 3. Принципы административных процедур	203
§ 4. Стадии административных процедур	215

§ 5. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах	232
Г л а в а 24. Производство по обращениям граждан	237
§ 1. Общая характеристика производства по обращениям граждан	237
§ 2. Принципы и структура производства по обращениям граждан	241
§ 3. Стадии производства по обращениям граждан	244
§ 4. Особенности рассмотрения отдельных видов обращений	248
§ 5. Особенности производства при рассмотрении административных жалоб граждан	250
Г л а в а 25. Дисциплинарная ответственность, дисциплинарный проступок и дисциплинарное производство	252
§ 1. Дисциплинарная ответственность: понятие, цели и функции	252
§ 2. Специальные признаки дисциплинарной ответственности, ее отличие от иных видов юридической ответственности	255
§ 3. Субъекты дисциплинарной ответственности	257
§ 4. Основания дисциплинарной ответственности. Дисциплинарный проступок	260
§ 5. Освобождение от дисциплинарной ответственности	263
§ 6. Понятие и правовая природа дисциплинарного производства	266
§ 7. Принципы дисциплинарного производства	269
§ 8. Субъекты дисциплинарного производства	271
§ 9. Стадии дисциплинарного производства	275
Г л а в а 26. Материальная ответственность по административному праву	278
§ 1. Материальная ответственность: правовая основа, понятие, цели и функции	278
§ 2. Специальные признаки материальной ответственности и ее отличие от иных видов юридической ответственности	279
§ 3. Субъекты материальной ответственности	281
§ 4. Основания материальной ответственности	281
§ 5. Виды материальной ответственности	282

РАЗДЕЛ VII. ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Г л а в а 27. Основные элементы и содержание производства по делам об административных правонарушениях	285
§ 1. Понятие и структура административно-юрисдикционного процесса	285
§ 2. Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях: понятие, юридическая основа, задачи, принципы	289
§ 3. Доказывание и доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях	294
§ 4. Участники производства по делам об административных правонарушениях	298
§ 5. Сроки в производстве по делам об административных правонарушениях	305

§ 6. Подведомственность дел об административных правонарушениях: понятие и виды	311
§ 7. Административные комиссии и их место в системе органов административной юрисдикции	316
§ 8. Комиссии по делам несовершеннолетних	320
§ 9. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях	325
Г л а в а 28. Стадии производства по делам об административных правонарушениях	348
§ 1. Система стадий и этапов производства по делам об административных правонарушениях	348
§ 2. Возбуждение дела об административном правонарушении	349
§ 3. Административное расследование	357
§ 4. Рассмотрение дела об административном правонарушении и вынесение постановления	364
§ 5. Пересмотр постановлений по делу об административном правонарушении	371
§ 6. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях	377
§ 7. Правовая помощь по делам об административных правонарушениях ..	380
Г л а в а 29. Особенности производства по отдельным категориям дел об административных правонарушениях	387
§ 1. Особенности административной ответственности юридических лиц	387
§ 2. Особенности административной ответственности должностных лиц ..	411
§ 3. Особенности административной ответственности военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, а также лиц, имеющих специальные звания	424
§ 4. Особенности административной ответственности несовершеннолетних	428
§ 5. Особенности административной ответственности в судебном порядке ...	435
§ 6. Особенности административной ответственности за правонарушения в области налогов и сборов	439
§ 7. Особенности административной ответственности за административные правонарушения в области таможенного дела (нарушения таможенных правил)	446

РАЗДЕЛ VIII. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Г л а в а 30. Законность в сфере публичного управления: понятие, значение и основные способы обеспечения	453
§ 1. Содержание и значение законности в сфере публичного управления ..	453
1.1. Законность: понятие, основное содержание, различные аспекты теоретического анализа	453
1.2. Принципы и требования законности	458
1.3. Правозаконность	462

1.4. Гарантии (обеспечение) законности	465
1.5. Законность в сфере административных и иных публичных правоотношений.....	467
1.6. Способы обеспечения законности в сфере административных и иных публичных правоотношений	473
§ 2. Соотношение контроля и надзора в системе государственного управления.....	476
§ 3. Понятие, содержание и виды государственного контроля	481
§ 4. Президентский контроль	485
§ 5. Парламентский контроль	490
§ 6. Контроль органов исполнительной власти	495
§ 7. Судебный контроль	507
7.1. Общие положения нормоконтрольной деятельности, осуществляемой судами посредством конституционного, административного, гражданского судопроизводства и судопроизводства в арбитражных судах	507
7.2. Проверка конституционности нормативных правовых актов Конституционным Судом Российской Федерации.....	510
7.3. Оспаривание нормативных правовых актов полностью или в части в судах общей юрисдикции.....	513
7.4. Оспаривание решений, действий (бездействия) органов публичной власти, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих	519
7.5. Административное судопроизводство в арбитражных судах (оспаривание нормативных правовых актов в Суде по интеллектуальным правам; оспаривание ненормативных правовых актов в арбитражном суде).....	523
§ 8. Прокурорский надзор.....	532
§ 9. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации	550

Глава 31. Административная юстиция как способ обеспечения режима законности в сфере публичного управления (сфере административных и иных публичных правоотношений)

§ 1. Административно-правовые споры	555
§ 2. Юридическая характеристика административной юстиции	561
§ 3. Административная юстиция в России: этапы становления и развития	568
3.1. Административная юстиция до 1917 г.	568
3.2. Административная юстиция после 1917 г.	573
3.3. Административная юстиция: советский период с 1940-х гг. до начала 90-х гг. XX в.	574
3.4. Административная юстиция: период после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г.	578
§ 4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации 2015 года – надлежащая основа для формирования административного процессуального законодательства	587

§ 5. Воздействие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации на развитие законодательства об административных процедурах	600
§ 6. Влияние Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации на формирование учебной дисциплины «Административное судопроизводство».....	604
Глава 32. Административное судопроизводство: теория и административное процессуальное законодательство	609
§ 1. Административное судопроизводство: от идеи специального административно-процессуального регулирования до Федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» 2015 года.....	609
§ 2. Административное судопроизводство – основа российского административного процессуального законодательства.....	623
§ 3. Административно-процессуальная форма: понятие и содержание	637
§ 4. Административное судопроизводство и сфера административных и иных публичных правоотношений	658
§ 5. Административное судопроизводство: законодательство, задачи, административно-процессуальная правоспособность и дееспособность....	669
Глава 33. Административные дела. Подведомственность и подсудность административных дел судам общей юрисдикции.....	674
§ 1. Административные дела: понятие и виды	674
§ 2. Подведомственность и подсудность административных дел судам общей юрисдикции	677
Глава 34. Лица, участвующие в административном деле.....	687
§ 1. Лица, участвующие в административном деле, и их административно-процессуальный статус. Стороны	687
§ 2. Прокурор.....	691
Глава 35. Доказывание и доказательства по административному делу.....	696
§ 1. Доказывание и предмет доказывания по административному делу	696
§ 2. Доказательства по административному делу	701
Глава 36. Стадии административного судопроизводства	703
§ 1. Стадии административного судопроизводства	703
§ 2. Возбуждение административного дела в суде первой инстанции. Подготовка административного дела к судебному разбирательству.....	704
§ 3. Разбирательство административного дела	708
§ 4. Производство в суде апелляционной инстанции.....	719
§ 5. Производство в суде кассационной инстанции.....	723
§ 6. Производство в суде надзорной инстанции.....	728
§ 7. Производство по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.....	730
§ 8. Процессуальные вопросы, связанные с исполнением судебных актов по административным делам.....	732

Глава 37. Производство по отдельным категориям административных дел: законодательная основа и особенности рассмотрения.....	734
§ 1. Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.....	734
§ 2. Производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих	743
§ 3. Производство по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации	748
§ 4. Производство по административным делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости.....	751
§ 5. Производство по административным делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок	756
§ 6. Производство по административным делам о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, либо о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, либо о прекращении деятельности средств массовой информации либо об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису.....	761
§ 7. Производство по административным делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении	764
§ 8. Производство по административным делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.....	765
§ 9. Производство по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке	768
§ 10. Производство по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке	771
§ 11. Производство по административным делам о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни	773
§ 12. Рассмотрение мировым судьей административных дел о вынесении судебного приказа в порядке административного судопроизводства.....	774
Список источников по учебному курсу «Административное право».....	784

РАЗДЕЛ V

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Глава 18

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ

§ 1. Понятие, особенности и виды административного принуждения

Вызванное объективными потребностями общественного развития, принуждение является действенным инструментарием реализации государственной власти. Его предназначение заключается в обеспечении деятельности государственной воли, выраженной в законодательстве, проведение которой осуществляется вопреки воле принуждаемого при его внутреннем, а иногда и внешнем сопротивлении.

Юридическая наука изучает правовое принуждение, которое применяется на основе юридических норм и в связи с их нарушением понуждает к соблюдению властных предписаний. Принуждение можно понимать как отрицание воли подвластного и внешнее воздействие на его поведение. Это важный метод властвования.

Широкий круг общественных отношений, на которые оказывается воздействие при помощи мер государственного принуждения, их качественная неоднородность породили проблему классификации мер государственного принуждения. Уникальная роль в системе мер государственного принуждения принадлежит мерам административно-правового принуждения.

Административное принуждение заключается во внешнем государственно-правовом психическом и физическом воздействии на сознание и поведение людей в форме ограничений (лишений) личного, организационного или имущественного характера, т. е. тех или иных неблагоприятных последствий. Административное принуждение может применяться к лицу и при отсутствии в его действиях противоправного поведения, но в целях предупреждения, а также для обеспечения общественной безопасности.

Выделим *признаки* административного принуждения.

1. Административное принуждение является правовым принуждением, направленным на реализацию правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления.

2. По своей психо-мотивационной природе административное принуждение определяется конфликтом между государственной волей, выраженной в

законодательстве, и индивидуальной волей субъектов, нарушающих правовые установления.

Волевые устремления отдельных субъектов, руководимых своими личными (индивидуальными) интересами, входят в противоречие с государственной волей, которая аккумулируется в нормативных правовых актах. В этом случае для того чтобы обеспечить надлежащее состояние правопорядка, необходимо прибегнуть к применению мер административного принуждения.

3. Административное принуждение применяется как в отношении физических, так и юридических лиц.

4. Административное принуждение регламентируется преимущественно административно-правовыми нормами.

5. Административное принуждение обеспечивает правопорядок, который, как правило, является результатом реализации норм административного права, что свидетельствует об универсальном характере мер административного принуждения.

6. Административное принуждение характеризуется множественностью органов и должностных лиц, полномочных применять меры этого принуждения, к которым относятся судьи, органы исполнительной власти и их должностные лица, уполномоченные на осуществление правоохранительных функций в сфере государственного управления.

7. Меры административного принуждения применяются в упрощенном внесудебном процессуальном порядке соответствующими органами исполнительной власти, должностными лицами в процессе реализации их компетенции без обращения в суд. Вместе с тем правом административной юрисдикции наделены и судьи.

Административное принуждение характеризует и то обстоятельство, что компетентный государственный орган и лица, к которым оно применяется, не связаны отношениями служебной подчиненности, что отличает его от дисциплинарного принуждения, реализуемого в рамках государственно-служебных отношений.

8. В качестве оснований применения мер административного принуждения выступают факты совершения или угрозы совершения правонарушения, а также возникновения других нежелательных для граждан, общества и государства аномалий с правовым содержанием.

9. Административное принуждение осуществляется в рамках особых охранительных административных правоотношений, складывающихся в сфере государственного управления. Процессуальный порядок его применения отличается оперативностью, относительной простотой, экономичностью.

По характеру и специфике правоограничений меры административного принуждения подразделяются на меры психического, физического, имущественного и организационного правоограничения.

По субъекту применения меры административного принуждения делятся на меры, применяемые органами исполнительной власти и судебной власти.

По способу обеспечения правопорядка и целевого предназначения: 1) административно-предупредительные; 2) меры административного пресече-

ния; 3) меры процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; 4) административные наказания; 5) административно-восстановительные меры.

§ 2. Административно-предупредительные меры: назначение, виды, основания и порядок применения

Данная группа мер административного принуждения призвана способствовать предупреждению возникновения правонарушений и иных социально вредных явлений в сфере реализации исполнительной власти. Эти меры обладают профилактическим характером и зачастую непосредственно не связаны с совершением административных правонарушений. Они применяются для предотвращения аварий на производстве, дорожно-транспортных происшествий, пожаров; обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения; защиты жизни, здоровья и безопасности граждан при стихийных бедствиях, катастрофах, чрезвычайных событиях.

Административно-предупредительные меры не связаны с совершением правонарушений, а направлены на их предотвращение и предшествуют применению других мер административного принуждения, реализуемых в случаях совершения административного правонарушения.

Административно-предупредительные меры разнообразны и применяются различными субъектами системы исполнительной власти во многих сферах государственного управления. Выделим наиболее типичные из них.

Проверка соблюдения правил. Общий порядок предусмотрен Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (с изм. и доп.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Специальный порядок установлен в отношении налогового контроля, таможенного контроля, валютного контроля и т. д.

Проверка документов, удостоверяющих личность. В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (с изм. и доп.) «О полиции» для выполнения возложенных на нее обязанностей должностным лицам полиции предоставляются следующие права: проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, а равно если имеются основания для их задержания в случаях, предусмотренных федеральным законом; проверять у граждан, должностных лиц, общественных объединений и организаций разрешения (лицензии) и иные документы на совершение определенных действий или на осуществление определенного вида деятельности, контроль (надзор) за которыми возложен на полицию в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Карантин. Он вводится в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, на территории РФ, территории соответствующего субъекта, в городских и сельских поселениях, организациях и на объектах хозяйственной

и иной деятельности в случае угрозы возникновения и распространения инфекционных заболеваний.

При введении чрезвычайного положения на определенной территории особую значимость приобретают чрезвычайные меры как особое сочетание административно-правовых запретов и обязанностей для граждан и организаций и дозволений для правоприменителя.

Отметим, что административно-предупредительные меры многообразны и применяются различными надзорными органами, другими органами исполнительной власти.

§ 3. Меры административного пресечения: понятие, цели, основания, виды и порядок применения

Меры административного пресечения представляют собой обособленную группу мер, предусмотренных административно-правовыми нормами, регулирующими однородные общественные отношения.

Мерам административного пресечения присущи следующие основные и отличительные *признаки*:

1) они связаны с совершением административного правонарушения и иными социально вредными явлениями в сфере реализации исполнительной власти;

2) реализуются в связи с пресечением административного правонарушения и производством по делу о нем;

3) применяются административно-юрисдикционными органами во внесудебном порядке.

Рассматриваемые меры применяются в принудительном порядке, направлены на прекращение (пресечение) противоправных действий (бездействия) и предотвращение их вредных последствий. Принудительный характер мер административного пресечения состоит в прямом юридически-властном воздействии одной стороны – государства – на поведение другой стороны – физического или юридического лица.

Реализация мер административного пресечения имеет своей целью прекратить совершаемое правонарушение. Отношения, возникающие по поводу применения мер административного пресечения, имеют один объект – противоправные действия, антиобщественный характер поведения. Как цель применения мер административного пресечения можно рассматривать создание необходимых условий для применения административно-восстановительных мер и мер административной ответственности.

В качестве *оснований* применения мер административного пресечения выделим:

1) совершение правонарушения;

2) совершение объективно противоправных деяний;

3) наступление объективно противоправных деяний;

4) наступление представляющих опасность противоправных состояний или событий.

В административно-правовой литературе различают нормативные основания применения мер административного пресечения: материальное и

процессуальное. Нормы права, регламентирующие виды, основания, условия и порядок применения мер административного пресечения, составляют несколько административно-правовых институтов.

Проанализируем некоторые виды мер административного пресечения.

3.1. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы

Административный надзор является административно-принудительной мерой, устанавливаемой в целях наблюдения за поведением лиц, освобожденных из мест лишения свободы, предупреждения с их стороны преступлений и оказания на них необходимого воспитательного воздействия. Правовой основой применения названной меры является Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ (с изм. и доп.) «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Под административным надзором понимается осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом в соответствии с федеральным законом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных федеральным законом.

Административный надзор устанавливается для предупреждения совершения лицами преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов.

Административный надзор устанавливается судом в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость, за совершение:

- 1) тяжкого или особо тяжкого преступления;
- 2) преступления при рецидиве преступлений;
- 3) умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего.

Статья 4 указанного закона предусматривает, что в отношении поднадзорного лица могут устанавливаться следующие *административные ограничения*:

- 1) запрещение пребывания в определенных местах;
- 2) запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях;
- 3) запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток;
- 4) запрещение выезда за установленные судом пределы территории;
- 5) обязательная явка от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации.

Установление судом административного ограничения в виде обязательной явки от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации является обязательным.

Суд в течение срока административного надзора на основании заявления органа внутренних дел или поднадзорного лица либо его представителя с учетом сведений об образе жизни и поведении поднадзорного лица, а также о соблюдении им административных ограничений может частично отменить административные ограничения или на основании заявления органа внутренних дел может дополнить ранее установленные поднадзорному лицу административные ограничения.

Административный надзор устанавливается судом в порядке административного судопроизводства на основании заявления исправительного учреждения или органа внутренних дел, продлевается судом на основании заявления органа внутренних дел, досрочно прекращается судом на основании заявления органа внутренних дел или поднадзорного лица либо его представителя, прекращается по основаниям, предусмотренным законом: 1) истечение срока административного надзора; 2) снятие судимости с поднадзорного лица; 3) осуждение поднадзорного лица к лишению свободы и направление его к месту отбывания наказания; 4) вступление в законную силу решения суда об объявлении поднадзорного лица умершим; 5) смерть поднадзорного лица.

Административный надзор может быть продлен судом в связи с совершением поднадзорным лицом в течение одного года двух и более административных правонарушений против порядка управления и (или) административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность.

Наблюдение за соблюдением поднадзорным лицом установленных в отношении его административных ограничений, а также за выполнением им предусмотренных федеральным законом обязанностей осуществляется органом внутренних дел по месту жительства или пребывания поднадзорного лица.

Административный надзор осуществляется в порядке, утвержденном Приказом МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 (с изм. и доп.)

Административный надзор может быть досрочно прекращен судом на основании заявления органа внутренних дел или поднадзорного лица либо его представителя по истечении не менее половины установленного судом срока административного надзора при условии, что поднадзорное лицо добросовестно соблюдает административные ограничения, выполняет обязанности, предусмотренные федеральным законом, и положительно характеризуется по месту работы и (или) месту жительства или пребывания. Суд, в который было подано заявление о досрочном прекращении административного надзора, уведомляет об этом потерпевшего и (или) его представителя в письменной форме в день принятия заявления к рассмотрению.

Закон устанавливает следующие *права поднадзорных лиц*:

1) обращаться в суд с заявлением о досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене установленных судом административных ограничений;

2) обжаловать решения суда об установлении или о продлении административного надзора либо об установлении связанных с ним административных ограничений;

3) обращаться в орган внутренних дел с заявлением о получении разрешения на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории в связи с исключительными личными обстоятельствами;

4) обжаловать действия (бездействие) органа внутренних дел при осуществлении административного надзора.

Закон устанавливает следующие *обязанности поднадзорного лица*:

1) прибыть в определенный администрацией исправительного учреждения срок к избранному им месту жительства или пребывания после освобождения из мест лишения свободы;

2) явиться для постановки на учет в орган внутренних дел в течение трех рабочих дней со дня прибытия к избранному им месту жительства или пребывания после освобождения из мест лишения свободы, а также после перемены места жительства или пребывания;

3) явиться для постановки на учет в орган внутренних дел по месту временного пребывания в течение трех дней в случае получения по исключительным личным обстоятельствам, разрешения органа внутренних дел на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории;

4) уведомить орган внутренних дел по месту временного пребывания о выезде к месту жительства или пребывания, если поднадзорное лицо находилось по месту временного пребывания по исключительным личным обстоятельствам;

5) уведомить орган внутренних дел по месту жительства или пребывания в течение трех рабочих дней о перемене места жительства или пребывания, а также о возвращении к месту жительства или пребывания, если поднадзорное лицо отсутствовало по исключительным личным обстоятельствам;

6) уведомить орган внутренних дел в течение трех рабочих дней о трудоустройстве, перемене места работы или об увольнении с работы;

7) допускать сотрудников органов внутренних дел в жилое или иное помещение, являющееся местом жительства либо пребывания, в определенное время суток, в течение которого этому лицу запрещено пребывание вне указанного помещения.

Поднадзорное лицо обязано также являться по вызову в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания в определенный этим органом срок, давать объяснения в устной и (или) письменной форме по вопросам, связанным с соблюдением им установленных судом административных ограничений и выполнением обязанностей, предусмотренных настоящим федеральным законом.

В случае несоблюдения установленных судом административных ограничений или невыполнения обязанностей, предусмотренных указанным за-

коном, поднадзорное лицо несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При осуществлении административного надзора *органы внутренних дел обязаны:*

1) разъяснять поднадзорному лицу его права и обязанности, а также предупреждать об ответственности за нарушение установленных судом административных ограничений и невыполнение предусмотренных настоящим федеральным законом обязанностей;

2) вести учет поднадзорных лиц в течение срока административного надзора;

3) систематически наблюдать за соблюдением поднадзорным лицом установленных судом административных ограничений и выполнением предусмотренных настоящим федеральным законом обязанностей;

4) вести с поднадзорным лицом индивидуальную профилактическую работу, направленную на предупреждение совершения им преступлений и других правонарушений;

5) объявлять и осуществлять розыск поднадзорного лица, освобожденно-го из мест лишения свободы и не прибывшего без уважительных причин в определенный администрацией исправительного учреждения срок к избранному поднадзорным лицом месту жительства или пребывания, а также розыск поднадзорного лица, самовольно оставившего место жительства или пребывания либо выехавшего за установленные судом пределы территории, если судом ему было установлено такое административное ограничение;

6) подавать в суд заявление об установлении административного надзора по основаниям, предусмотренным настоящим федеральным законом, не позднее чем за один месяц до истечения срока отбывания осужденным ограничения свободы, назначенного в качестве дополнительного вида наказания, или при замене неотбытой части наказания в виде лишения свободы ограничением свободы;

7) в письменной форме уведомлять потерпевшего и (или) его представителя о прекращении административного надзора в день прекращения административного надзора.

При осуществлении административного надзора *органы внутренних дел имеют право:*

1) запрашивать у организаций по месту работы и (или) месту жительства или пребывания поднадзорного лица и получать от них сведения о его поведении;

2) вызывать поднадзорное лицо в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для получения объяснений в устной и (или) письменной форме по вопросам соблюдения им установленных судом административных ограничений и выполнения предусмотренных настоящим федеральным законом обязанностей;

3) входить беспрепятственно в жилое или иное помещение, являющееся местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток, в течение которого этому лицу запрещено пребывание вне указанного помещения.

Орган внутренних дел дает разрешение поднадзорному лицу, в отношении которого установлены административные ограничения, на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания этого лица, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории в связи со следующими исключительными личными обстоятельствами:

1) смерть или угрожающая жизни тяжелая болезнь близкого родственника;

2) необходимость получения поднадзорным лицом медицинской помощи, а также прохождения лечения в учреждениях органов здравоохранения, если эти помощь и лечение не могут быть получены по месту жительства или пребывания поднадзорного лица либо в установленных судом пределах территории;

3) невозможность дальнейшего проживания поднадзорного лица по месту жительства или пребывания в связи со стихийным бедствием или иными чрезвычайными обстоятельствами;

4) прохождение поднадзорным лицом обучения за установленными судом пределами территории;

5) необходимость прохождения вступительных испытаний при приеме в образовательную организацию;

6) необходимость решения следующих вопросов при трудоустройстве:

а) явка в органы службы занятости населения для регистрации и дальнейшего взаимодействия с этими органами в целях поиска подходящей работы либо регистрации в качестве безработного, если в установленных судом пределах территории отсутствуют соответствующие органы службы занятости населения;

б) прохождение предварительного собеседования;

в) прохождение обязательного предварительного медицинского осмотра (обследования), необходимого для заключения трудового договора, если этот осмотр (обследование) не может быть пройден в установленных судом пределах территории;

г) заключение трудового договора;

д) заключение договора гражданско-правового характера, предметом которого являются выполнение работ и (или) оказание услуг;

е) государственная регистрация в качестве индивидуального предпринимателя, получение лицензии на осуществление определенного вида деятельности.

3.2. Принудительное лечение

В соответствии со ст. 11 Федерального закона от 2 июля 1992 г. (с изм. и доп.) «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» лечение лица, страдающего психическим расстройством, осуществляется при наличии в соответствии с законодательством в сфере охраны здоровья его информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство, за исключением случаев, когда лечение может проводиться без

согласия лица, страдающего психическим расстройством, или без согласия его законного представителя при применении принудительных мер медицинского характера по основаниям, предусмотренным Уголовным кодексом Российской Федерации, а также при недобровольной госпитализации по основаниям, предусмотренным ст. 29 указанного закона. В этих случаях, кроме неотложных, лечение применяется по решению комиссии врачей-психиатров.

Лицо, страдающее психическим расстройством, может быть госпитализировано в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, без его согласия либо без согласия одного из родителей или иного законного представителя до постановления судьи, если его психиатрическое обследование или лечение возможны только в стационарных условиях, а психическое расстройство является тяжелым и обуславливает:

- а) его непосредственную опасность для себя или окружающих, или
- б) его беспомощность, т. е. неспособность самостоятельно удовлетворять основные жизненные потребности, или
- в) существенный вред его здоровью вследствие ухудшения психического состояния, если лицо будет оставлено без психиатрической помощи.

Решение о психиатрическом освидетельствовании лица без его согласия или без согласия его законного представителя принимается врачом-психиатром самостоятельно в следующих случаях:

1) когда по имеющимся данным обследуемый совершает действия, дающие основания предполагать наличие у него тяжелого психического расстройства, которое обуславливает:

- а) его непосредственную опасность для себя или окружающих, или
- б) его беспомощность, т. е. неспособность самостоятельно удовлетворять основные жизненные потребности, или
- в) существенный вред его здоровью вследствие ухудшения психического состояния, если лицо будет оставлено без психиатрической помощи;

2) если обследуемый находится под диспансерным наблюдением.

В соответствии с Приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» участковый уполномоченный полиции может участвовать в пределах компетенции совместно с органами здравоохранения в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в наблюдении за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией и представляющими опасность для окружающих, в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений; оказывать содействие медицинским работникам в осуществлении назначенной судом принудительной госпитализации лиц в медицинские организации.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ (с изм. и доп.) «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» больные заразными формами туберкулеза, неоднократно нарушающие санитарно-противоэпидемический режим, а также умышлен-

но уклоняющиеся от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза, на основании решений суда госпитализируются в медицинские противотуберкулезные организации для обязательных обследования и лечения в стационарных условиях.

Решение о госпитализации принимается судом по месту нахождения медицинской противотуберкулезной организации, в которой больной туберкулезом находится под диспансерным наблюдением в соответствии с Кодексом административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ), главой 31.

В соответствии с ч. 2 ст. 281 КАС РФ административное исковое заявление о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке подается руководителем медицинской противотуберкулезной организации, в которой гражданин находится под диспансерным наблюдением.

Участие прокурора, представителя медицинской противотуберкулезной организации, в которой больной туберкулезом находится под диспансерным наблюдением, больного туберкулезом, в отношении которого решается вопрос об обязательных обследовании и лечении, или его законного представителя в рассмотрении заявления о госпитализации обязательно.

В соответствии со ст. 284 КАС РФ при рассмотрении административного дела о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке суду необходимо выяснить:

1) имеется ли у гражданина, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, заболевание заразной формой туберкулеза;

2) имелись ли факты неоднократного нарушения гражданином, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, санитарно-противоэпидемического режима либо умышленного уклонения от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза.

Обязанность доказывания обстоятельств по административному делу о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке лежит на административном истце. При необходимости суд может истребовать доказательства по своей инициативе.

3.3. Применение огнестрельного оружия

В соответствии со ст. 23 Федерального закона «О полиции» *сотрудник полиции* имеет право лично или в составе подразделения (группы) применять огнестрельное оружие в следующих случаях:

1) для защиты другого лица либо себя от посягательства, если это посягательство сопряжено с насилием, опасным для жизни или здоровья;

2) пресечения попытки завладения огнестрельным оружием, транспортным средством полиции, специальной и боевой техникой, состоящими на вооружении (обеспечении) полиции;

3) освобождения заложников;

4) задержания лица, застигнутого при совершении деяния, содержащего признаки тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни, здоровья или собственности, и пытающегося скрыться, если иными средствами задержать это лицо не представляется возможным;

5) задержания лица, оказывающего вооруженное сопротивление, а также лица, отказывающегося выполнить законное требование о сдаче находящихся при нем оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, взрывных устройств, ядовитых или радиоактивных веществ;

6) отражения группового или вооруженного нападения на здания, помещения, сооружения и иные объекты государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций и граждан;

7) пресечения побега из мест содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений или побега из-под конвоя лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления, лиц, в отношении которых применена мера пресечения в виде заключения под стражу, лиц, осужденных к лишению свободы, а также для пресечения попытки насильственного освобождения указанных лиц.

Сотрудник полиции также имеет право применять огнестрельное оружие:

1) для остановки транспортного средства путем его повреждения, если управляющее им лицо отказывается выполнить неоднократные требования сотрудника полиции об остановке и пытается скрыться, создавая угрозу жизни и здоровью граждан;

2) обезвреживания животного, угрожающего жизни и здоровью граждан и (или) сотрудника полиции;

3) разрушения запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в жилые и иные помещения по основаниям, предусмотренным ст. 15 Федерального закона «О полиции»;

4) производства предупредительного выстрела, подачи сигнала тревоги или вызова помощи путем производства выстрела вверх или в ином безопасном направлении.

Запрещается применять огнестрельное оружие с производством выстрела на поражение в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен сотруднику полиции, за исключением случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения вооруженного или группового нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции.

Сотрудник полиции не имеет права применять огнестрельное оружие при значительном скоплении граждан, если в результате его применения могут пострадать случайные лица.

Запрещается применять огнестрельное оружие в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, когда возраст очевиден или известен сотруднику милиции, военнослужащему внутренних войск, кроме случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения вооруженного или группового нападения, угрожающего жизни людей, а также при значительном скоплении людей, когда от этого могут пострадать посторонние лица.

Статья 30 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» предусматривает случаи, когда *должностные лица таможенных органов* при исполнении должностных обязанностей вправе применять оружие:

1) отражения нападения на должностных лиц таможенных органов, когда их жизнь или здоровье подвергается непосредственной опасности, если нападение не может быть отражено иными способами и средствами;

2) пресечения попытки завладеть оружием должностных лиц таможенных органов, в том числе попытки лица, задерживаемого должностным лицом таможенного органа, приблизиться, сократив при этом указанное должностным лицом таможенного органа расстояние, или прикоснуться к оружию указанного должностного лица;

3) отражения группового или вооруженного нападения на здания, сооружения, воздушные, водные суда или транспортные средства, принадлежащие таможенным органам или используемые ими, на товары и транспортные средства, находящиеся под таможенным контролем, на объекты, где находятся такие товары и транспортные средства, а также для освобождения указанных объектов, судов, товаров и транспортных средств в случае их вооруженного захвата;

4) задержания лиц (лица), оказывающих вооруженное сопротивление, а также вооруженных лиц (лица), отказывающихся выполнить законное требование о сдаче оружия;

5) остановки автомобильных и железнодорожных транспортных средств, водных и воздушных судов путем их повреждения, если они создают реальную опасность жизни и здоровью должностных лиц таможенных органов или не подчиняются их неоднократным требованиям остановиться после предупредительных выстрелов;

6) обезвреживания животных, угрожающих жизни и здоровью должностных лиц таможенных органов;

7) предупреждения о намерении применить оружие, подачи сигнала тревоги или вызова помощи.

О каждом случае применения оружия должностное лицо таможенного органа обязано незамедлительно в письменной форме доложить начальнику таможенного органа, который сообщает об этом прокурору не позднее 24 часов с момента применения оружия.

Работники ведомственной охраны при исполнении должностных обязанностей имеют право на использование служебного огнестрельного оружия в случаях:

1) защиты лиц, находящихся на охраняемых объектах, от нападения, угрожающего их жизни или здоровью;

2) отражения нападения на работников ведомственной охраны, угрожающего их жизни или здоровью, а также пресечения попытки завладеть их огнестрельным оружием;

3) задержания лиц, застигнутых на охраняемых объектах при совершении тяжкого или особо тяжкого преступления против личности, охраняемых объектов и пытающихся скрыться, а также оказывающих вооруженное сопротивление работникам ведомственной охраны;

4) отражения вооруженного или группового нападения на охраняемые объекты, когда иными средствами отразить указанное нападение невозможно;

5) предупреждения о намерении применить огнестрельное оружие, необходимости подачи сигнала тревоги или вызова помощи;

6) остановки транспортного средства путем повреждения, если его водитель создает реальную опасность для жизни или здоровья работников охраняемых объектов либо лиц, находящихся на охраняемых объектах, а также при указанных условиях отказывается остановиться либо пытается въехать на охраняемые объекты или выехать с охраняемых объектов, несмотря на законное требование работников ведомственной охраны.

Работникам ведомственной охраны запрещается применять огнестрельное оружие при значительном скоплении людей, когда могут пострадать посторонние лица, а также в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен работникам ведомственной охраны, за исключением случаев, когда перечисленные лица:

1) оказывают вооруженное или групповое сопротивление работникам ведомственной охраны;

2) совершают вооруженное или групповое нападение на охраняемые объекты, угрожающее жизни или здоровью работников ведомственной охраны либо лиц, находящихся на охраняемых объектах.

Лица начальствующего состава органов федеральной фельдъегерской связи имеют право применять боевое ручное стрелковое и холодное оружие, имеющееся на вооружении федерального органа исполнительной власти, осуществляющего специальные функции в сфере обеспечения федеральной фельдъегерской связи в Российской Федерации, в следующих случаях:

1) для отражения группового или вооруженного нападения, совершаемого в целях завладения доставляемыми корреспонденцией, технической документацией и образцами промышленных изделий;

2) отражения попыток завладения оружием лиц начальствующего состава органов федеральной фельдъегерской связи;

3) отражения нападения на сотрудников органов федеральной фельдъегерской связи, если их жизнь или здоровье подвергается опасности;

4) отражения группового или вооруженного нападения на транспортные средства, принадлежащие органам федеральной фельдъегерской связи, на объекты, расположенные на охраняемой территории, в том числе на здания, помещения и сооружения, занимаемые указанными органами, а также для освобождения указанных транспортных средств и объектов.

Лица начальствующего состава органов федеральной фельдъегерской связи имеют право использовать боевое ручное стрелковое оружие также для предупреждения о намерении применить оружие, подачи сигнала тревоги или вызова помощи.

Запрещается применять боевое ручное стрелковое и холодное оружие в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен лицу начальствующего состава органов федеральной фельдъегерской связи, за исключением

случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения ими группового или вооруженного нападения, угрожающего сохранности доставляемых корреспонденции, технической документации и образцов промышленных изделий, а также жизни сотрудников органов федеральной фельдъегерской связи.

В соответствии со ст. 18 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (с изм. и доп.) «О судебных приставах» *судебные приставы* по обеспечению установленного порядка деятельности судов могут применять огнестрельное оружие:

- 1) для отражения нападения на судей, заседателей, участников судебного процесса и свидетелей, а также на граждан и судебных приставов, – когда их жизнь и здоровье подвергаются опасности;
- 2) пресечения попытки завладения оружием или специальными средствами;
- 3) отражения группового или вооруженного нападения на суд и судебные помещения, а также на здания, помещения Федеральной службы судебных приставов;
- 4) пресечения побега из-под стражи, а также пресечения попыток насильственного освобождения лиц, содержащихся под стражей.

До применения огнестрельного оружия на поражение оно может быть использовано для предупредительного выстрела.

3.4. Административное задержание граждан

Административное задержание – это кратковременное ограничение свободы физического лица, которое может быть применено в целях своевременного выявления административных правонарушений и преступлений.

В соответствии со ст. 14 Федерального закона «О полиции» *полиция* имеет право задерживать:

- 1) лиц, подозреваемых в совершении преступления, а также лиц, в отношении которых избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, – по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;
- 2) лиц, совершивших побег из-под стражи, лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания, от получения предписания о направлении к месту отбывания наказания либо не прибывших к месту отбывания наказания в установленный в указанном предписании срок, – до передачи их соответствующим органам, учреждениям или должностным лицам этих органов и учреждений;
- 3) лиц, уклоняющихся от исполнения административного наказания в виде административного ареста, – до передачи их в места отбывания административного ареста;
- 4) лиц, находящихся в розыске, – до передачи их соответствующим органам, учреждениям или должностным лицам этих органов и учреждений;
- 5) лиц, в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях, – по основаниям, в порядке и на срок, кото-

рые предусмотрены законодательством об административных правонарушениях;

6) военнослужащих и граждан Российской Федерации, призванных на военные сборы, подозреваемых в совершении преступления, – до передачи их военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, командирам воинских частей или военным комиссарам;

7) лиц, уклоняющихся от исполнения назначенных им судом принудительных мер медицинского характера или принудительных мер воспитательного воздействия, – до передачи их в учреждения, обеспечивающие исполнение таких мер;

8) лиц, уклоняющихся от следования в специализированные лечебные учреждения для исполнения назначенных им судом принудительных мер медицинского характера, – по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены федеральным законом;

9) лиц, допустивших нарушение правил комендантского часа, – по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены федеральным конституционным законом;

10) лиц, незаконно проникших либо пытавшихся проникнуть на охраняемые объекты, – до выяснения личности, но на срок не более трех часов;

11) лиц, предпринявших попытку самоубийства либо имеющих признаки выраженного психического расстройства и создающих своими действиями опасность для себя и окружающих, – до передачи их в лечебные учреждения либо по месту жительства;

12) лиц, совершивших побег из психиатрического лечебного учреждения или скрывающихся от назначенной судом недобровольной госпитализации в такое учреждение, – до передачи их в психиатрическое лечебное учреждение;

13) лиц, в отношении которых поступило требование о выдаче, – до передачи их иностранному государству по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации или международным договором Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом «О судебных приставах» судебный пристав по обеспечению установленного порядка деятельности судов при предупреждении и пресечении административных правонарушений лицами может их задерживать с последующей передачей органам внутренних дел.

На соединения и воинские части по охране важных государственных объектов и специальных грузов возлагается такая задача, как участие в поиске и задержании лиц, противоправным способом проникших на территории охраняемых объектов и сооружений или покинувших их.

В соответствии со ст. 31 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» граждане, нарушившие правила комендантского часа, задерживаются силами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения, до окончания комендантского часа, а граждане, не имеющие при себе документов, удостоверяющих личность, – до выяснения личности, но не более чем на трое суток по решению начальника органа внутренних дел или

его заместителя. По решению суда указанный срок может быть продлен не более чем на десять суток. Задержанные лица, находящиеся при них вещи и транспортные средства могут быть подвергнуты досмотру.

Решение начальника органа внутренних дел или его заместителя о задержании может быть обжаловано вышестоящему должностному лицу или в суд.

В случае введения карантина вследствие возникновения угрозы распространения опасных инфекционных заболеваний людей, животных и растений на территории, на которой введено чрезвычайное положение, граждане, подлежащие выдворению за ее пределы, задерживаются на общих основаниях до истечения установленного срока наблюдения за такими гражданами.

3.5. Изъятие имущества, создающего угрозу безопасности, у незаконного владельца

Статья 27 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ (с изм. и доп.) «Об оружии» устанавливает, в каких случаях и каким органом может производиться изъятие оружия и патронов к нему:

1) федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере оборота оружия, или его территориальными органами в случаях:

– грубого нарушения юридическими лицами лицензионных требований и условий производства, продажи, хранения или учета оружия и патронов к нему, а также незаконного изготовления, приобретения, продажи, передачи, хранения или перевозки огнестрельного оружия до принятия окончательного решения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

– ношения оружия гражданами, находящимися в состоянии опьянения, нарушения гражданами правил хранения, изготовления, продажи, передачи или использования оружия и патронов к нему, а также пересылки оружия до принятия окончательного решения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

– аннулирования в установленном порядке указанных в федеральном законе лицензии и (или) разрешения;

– смерти собственника гражданского оружия или смерти гражданина, имевшего на законном основании боевое или служебное оружие;

– ликвидации юридического лица, являющегося собственником оружия;

2) органами, осуществляющими государственный контроль и надзор в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, охраны окружающей среды, в том числе природных ресурсов, в случаях пресечения нарушений законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды в пределах их компетенции с передачей оружия и патронов к нему в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере оборота оружия, или его территориальный орган, зарегистрировавшие указанное оружие, а в местностях, в которых отсутствуют подразделения территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере оборота оружия, –

в органы внутренних дел с последующей передачей в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере оборота оружия;

3) таможенными органами в случаях, предусмотренных таможенным законодательством Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС и (или) законодательством Российской Федерации о таможенном деле;

4) в других случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Порядок изъятия оружия и патронов к нему определяется Правительством Российской Федерации¹.

Распоряжение оружием и патронами к нему, изъятыми в связи с нарушением правил в сфере оборота оружия, установленных федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, осуществляется в соответствии с решением суда по уголовному делу, гражданскому делу или делу об административном правонарушении либо иного уполномоченного осуществлять производство по делу об административном правонарушении органа.

Оружие и патроны к нему, изъятые в связи с аннулированием в установленном порядке лицензии и (или) разрешения, предусмотренных настоящим федеральным законом, а также в связи с ликвидацией юридического лица, являющегося владельцем оружия и патронов к нему, находятся на хранении в органе внутренних дел до их отчуждения в порядке, установленном гражданским законодательством.

Оружие и патроны к нему, изъятые в связи со смертью собственника, находятся на хранении в органе внутренних дел до решения вопроса о наследовании имущества и получении права на владение оружием либо до отчуждения оружия, но не более одного года. По истечении одного года органом внутренних дел принимаются установленные гражданским законодательством меры по принудительному отчуждению указанных оружия и патронов к нему².

Об изъятии оружия и патронов составляется протокол (акт), в котором указываются вид, тип, модель, калибр, серия и номер изымаемого оружия, а также вид и количество патронов либо делается соответствующая запись в протоколах об административном правонарушении, о досмотре вещей или административном задержании в случаях, предусмотренных федеральным законодательством. Протокол (акт) составляется в порядке, установленном федеральным законодательством³.

¹ О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации (вместе с «Правилами оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации», «Положением о ведении и издании Государственного кадастра гражданского и служебного оружия и патронов к нему») : постановление Правительства РФ от 21 июля 1998 г. № 814 (в ред. от 17.05.2017).

² Об оружии : федер. закон от 13 декабря 1996 г. (с изм. и доп.).

³ Правила оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации.

Оружие и патроны, выданные юридическим и физическим лицам во временное пользование, изымаются на период устранения выявленных нарушений либо обстоятельств, препятствующих обеспечению сохранности или безопасности хранения этого оружия и патронов.

На основании указов Президента Российской Федерации на территории, на которой введено военное положение, применяется такая мера, как изъятие в соответствии с федеральными законами необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятого имущества.

§ 4. Административно-восстановительные меры: понятие, содержание, виды и порядок применения

Административно-восстановительные меры применяются на практике с целью возмещения причиненного административным правонарушением ущерба, восстановления прежнего положения вещей, существовавшего до правонарушения.

Возмещение вреда, причиненного административным правонарушением. В КоАП РФ в ст. 4.7 впервые предусмотрен порядок возмещения имущественного ущерба и морального вреда, причиненного административным правонарушением.

В отличие от уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации (УПК РФ), когда в соответствии со ст. 44 УПК РФ гражданский иск может предъявляться после возбуждения уголовного дела, но до окончания предварительного расследования, в административном законодательстве (КоАП РФ) предусмотрено, что возмещение имущественного ущерба, а также возмещение морального вреда разрешается только в судебном порядке.

В случае рассмотрения административного дела в суде судья, рассматривая дело (при отсутствии спора о возмещении имущественного вреда) об административном правонарушении, вправе разрешить вопрос о возмещении имущественного вреда, причиненного совершением правонарушения. Спор о возмещении морального вреда разрешаются только в порядке гражданского судопроизводства (ст. 4.7 КоАП РФ).

В настоящее время бесспорным является то, что меры карательной и правовосстановительной ответственности применяются параллельно, применение одних не исключает возможности применения других. Более того, решение о применении тех и других мер юридической ответственности может приниматься одновременно одним и тем же органом.

При решении вопроса о назначении судьей административного наказания за административное правонарушение одновременно может быть решен вопрос о возмещении имущественного ущерба (п. 2 ст. 29.10, п. 1 ст. 4.7 КоАП РФ).

Споры о возмещении имущественного ущерба и морального вреда, причиненных административным правонарушением, о том, как вынес инспектор постановление о наложении административного наказания за нарушение правил дорожного движения, разрешаются в порядке гражданского судопроизводства.

производства (ст. 4.7 КоАП РФ). В этом случае лицо, которое не считает себя виновным в дорожно-транспортном происшествии, обращается за защитой своих прав в суд в порядке гл. 25 (ст. 254–258) ГПК РФ.

Следует отметить, что федеральные органы исполнительной власти используют весь арсенал правовых средств снижения противоправности, включая меры административного предупреждения, пресечения, ответственности. Крайне важными и социально значимыми выступают именно те правовые средства, которые позволяют вернуть субъектов в состояние, существовавшее до нарушения их субъективных прав. К таким средствам в административно-правовой литературе традиционно относят: возмещение материального ущерба, причиненного административным правонарушением; снос самовольно возведенного строения, выселение граждан из самовольно занятых жилых помещений; взыскание недоимки; взыскание пени; восстановление на службе ранее уволенного государственного служащего; изъятие имущества, денежных средств, незаконно полученных субъектом, и др.

Подобные меры обладают рядом специфических черт, к которым в научной литературе относят:

- способствование осуществлению юридических обязанностей, реализация которых в случае уклонения лица от их исполнения обеспечивается путем совершения органами государства или должностными лицами определенных действий;
- применение к тем лицам, которые не выполнили возложенные на них юридические обязанности;
- направленность на устранение последствий правонарушения;
- предназначенность для защиты права, принадлежащего лицу и применение до тех пор, пока не будут восстановлены нарушенные права или пока не будет выполнена обязанность

§ 5. Административно-правовая охрана общественного порядка и общественной безопасности. Роль органов внутренних дел в их обеспечении и охране прав и свобод граждан

Согласно подп. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся защита прав и свобод человека и гражданина, *обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности.*

В соответствии со ст. 114 Конституции РФ Правительство Российской Федерации осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

Согласно ст. 19 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (с изм. и доп.) «О Правительстве Российской Федерации», Правительство Российской Федерации осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями.

Таким образом, необходимо отметить, что права и свободы человека и гражданина, законность, правопорядок, общественная безопасность составляют отдельные, специально выделяемые в силу своей значимости объекты правовой охраны со стороны государства.

Под общественным порядком понимаются взаимоотношения людей, их поведение в социуме (обществе), их действия, поступки. Также общественный порядок можно определить как отношения, складывающиеся в общественных местах. Это соблюдение гражданами таких общепринятых правил, как поддержание обстановки спокойствия, правил поведения на улицах, в парках и других общественных местах. Общественный порядок представляет собой систему общественных отношений, урегулированных различными нормами, определяющими права и обязанности их участников.

Интересным представляется понимание общественного порядка как объекта правовой охраны, высказанное в определении Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2001 г. № 70-О⁴. Из анализа данного определения следует, что объектом правовой охраны выступает такой общественный порядок, при котором права и свободы человека и гражданина гарантируются от нарушения в результате противоправного поведения других лиц.

Основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности Российской Федерации определяет Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности».

Под безопасностью понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Жизненно важные интересы представляют собой совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства. К основным объектам безопасности закон относит личность – ее права и свободы; общество – его материальные и духовные ценности; государство – его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.

Таким образом, общественная безопасность есть частное понятие по отношению к общему – безопасности. В свете сказанного *общественную безопасность* необходимо понимать как состояние защищенности в обществе жизненно важных интересов личности, самого общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Вместе с тем следует отметить, что отсутствие четких правовых дефиниций (определений) общественного порядка и общественной безопасности является недостатком российского законодательства, причем законодатель довольно часто прибегает к их использованию в текстах тех или иных нормативных правовых актов.

⁴ Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 4.

Охрана общественного порядка и общественной безопасности представляет собой проведение государством в лице соответствующих органов власти разнообразных мер по обеспечению неприкосновенности граждан, защите их прав, свобод и законных интересов, созданию нормальных условий для функционирования предприятий, учреждений и организаций всех форм собственности, государственных органов и органов местного самоуправления, общественных организаций.

Охрана общественного порядка и общественной безопасности может осуществляться в рамках уголовно-правовой, гражданско-правовой и *административно-правовой охраны*.

Наибольшей компетенцией в области административно-правовой охраны общественного порядка и общественной безопасности наделены органы внутренних дел.

Так, согласно Положению о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248, Министерство внутренних дел Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, сфере миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в указанных сферах.

К числу основных задач МВД России относятся:

1) разработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел;

2) нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел;

3) обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности;

4) управление органами внутренних дел Российской Федерации и внутренними войсками МВД России;

5) обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих внутренних войск, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России, а также социально-правовое обеспечение работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел и с военной службы, членов их семей, иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД России.

МВД России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через органы внутренних дел и органы управления внутренними войсками, причем во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

Деятельность МВД России является открытой для общества и публичной в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации.

В единую централизованную систему МВД России входят: органы внутренних дел, включающие в себя полицию; внутренние войска; организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России.

Состав органов внутренних дел включает: центральный аппарат МВД России (за исключением Главного командования внутренних войск МВД России), территориальные органы МВД России, образовательные, научные, медико-санитарные и санаторно-курортные организации системы МВД России, окружные управления материально-технического снабжения системы МВД России, представительства МВД России за рубежом, а также иные организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О войсках национальной гвардии» войска национальной гвардии Российской Федерации от 3 июля 2016 г. являются государственной военной организацией, предназначенной для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина.

Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардия) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, сфере оборота оружия, сфере частной охранной деятельности и сфере вневедомственной охраны.

Росгвардия – центральный орган управления войсками национальной гвардии.

Для выполнения задач, возложенных на войска национальной гвардии, и обеспечения их деятельности Росгвардия создает: структурные подразделения центрального аппарата Росгвардии; территориальные органы Росгвардии; воинские части войск национальной гвардии; подразделения (органы) войск национальной гвардии, в которых проходят службу лица, имеющие специальные звания полиции; организации войск национальной гвардии.

Основными задачами Росгвардии являются:

- 1) выработка и реализация государственной политики в установленных сферах деятельности;
- 2) нормативно-правовое регулирование в установленных сферах деятельности;
- 3) организация участия войск национальной гвардии в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности;
- 4) организация участия войск национальной гвардии в борьбе с терроризмом и экстремизмом, обеспечении правового режима контртеррористической операции;
- 5) организация участия войск национальной гвардии в территориальной обороне Российской Федерации;

6) поддержание в необходимой готовности войск национальной гвардии;
7) организация применения войск национальной гвардии в соответствии с законодательством Российской Федерации;

8) осуществление мероприятий по строительству и развитию войск национальной гвардии;

9) осуществление федерального государственного контроля (надзора):

– за оборотом гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов к оружию, сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций;

– частной охранной деятельностью в Российской Федерации;

– обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса;

– деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны;

10) обеспечение социальной и правовой защиты военнослужащих, лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии и имеющих специальные звания полиции, федеральных государственных гражданских служащих и работников войск национальной гвардии, граждан, уволенных с военной службы (службы) из войск национальной гвардии, членов их семей, а также иных лиц, соответствующее обеспечение которых возложено на Росгвардию в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Кодекс РФ об административных правонарушениях предусматривает гл. 20 «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность». В данной главе предусмотрены такие правонарушения, как мелкое хулиганство; нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования; пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики; нарушение требований пожарной безопасности; нарушение требований режима чрезвычайного положения; невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций; нарушение правил гражданской обороны; нарушение правил производства, продажи, коллекционирования, экспонирования, учета, хранения, ношения или уничтожения оружия и патронов к нему; установка на гражданском или служебном оружии приспособления для бесшумной стрельбы или прицела (прицельного комплекса) ночного видения, изготовление, продажа или передача пневматического оружия; нарушение сроков регистрации (перерегистрации) оружия или сроков постановки его на учет; и др.

Судьи рассматривают дела об административных правонарушениях за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, организацию массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка, пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или сим-

волики либо публичное демонстрирование атрибутики или символики экстремистских организаций; нарушение требований режима чрезвычайного положения (за исключением нарушения правил комендантского часа), невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны, установку на гражданском или служебном оружии приспособления для бесшумной стрельбы или прицела (прицельного комплекса) ночного видения, и др.

В соответствии со ст. 23.3. КоАП РФ, органы внутренних дел (полиция) из вышеуказанных составов самостоятельно рассматривают такие административных правонарушения, как мелкое хулиганство, нарушение правил производства, продажи, коллекционирования, экспонирования, учета, хранения, ношения или уничтожения оружия и патронов к нему, незаконные изготовление, продажа или передача пневматического оружия, нарушение сроков регистрации (перерегистрации) оружия или сроков постановки его на учет, пересылка оружия, нарушение правил перевозки, транспортирования или использования оружия и патронов к нему, стрельба из оружия в не отведенных для этого местах, нарушение правил сертификации оружия и патронов к нему, незаконная частная детективная или охранная деятельность, и др.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с гл. 23 Кодекса об административных правонарушениях, в пределах своей компетенции. Полномочия конкретных должностных лиц МВД России по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях и административному задержанию изложены в приказе МВД от 5 мая 2012 г. № 403 (с изм. и доп.) «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию».

Г л а в а 19

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

§ 1. Административная ответственность: понятие, признаки, цели, функции и принципы

Административная ответственность – одна из фундаментальных и системообразующих категорий административного права и производства по делам об административных правонарушениях. Вопросам и проблемам применения законодательства об административных правонарушениях и теории административно-деликтного права посвящено большое количество диссер-

таций¹. Развитие института административной ответственности характеризуется расширением сфер ее применения и увеличением числа специальных субъектов.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) не содержит легального определения административной ответственности, несмотря на то что гл. 2 КоАП РФ носит название «Административная ответственность и административное правонарушение». Как следует из анализа статей, представленных в КоАП РФ, административная ответственность может наступать за совершение административных правонарушений, которые в соответствии с п. 1 ст. 1.1 КоАП РФ содержатся в самом кодексе и принимаемых в соответствии с ним законах субъектов РФ об административных правонарушениях. В свою очередь административно-деликтный закон определяет административное правонарушение как противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ и законами субъектов РФ установлена административная ответственность.

В административно-правовой литературе административная ответственность рассматривается как: мера административно-правового принуждения; реакция государства на правонарушение; оценка (осуждение); наказание; реализация санкции; административное правоотношение; обязанность претерпевать лишения личного, имущественного, морального и организационного характера.

Представляется, что каждое приведенное понятие раскрывает особую грань, свойство такого разностороннего явления, как институт административной ответственности, имеет право на существование и теоретически может быть отражено в определении административной ответственности. Но в виду того, что каждое явление обладает своей особой сущностью, которая должна найти отражение в понятии, большинство ученых-административистов полагают, что сущностью административной ответственности является применение к правонарушителю (физическому или юридическому лицу) предусмотренной санкцией административно-правовой нормы меры административного принуждения (административного наказания).

Для познания сущности административной ответственности определим, что она является видом юридической ответственности и мерой административно-правового принуждения, представляет собой важное средство поддержания правопорядка в стране, выполнения соответствующих задач и функций правового государства. Административная ответственность устанавливается в целях защиты личности, охраны прав и свобод человека и

¹ См., например: *Кирич А. В.* Теория административно-деликтного права : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012 ; *Его же.* Административно-деликтное право : теория и законодательные основы. М., 2012 ; *Дугенец А. С.* Административная ответственность в российском праве : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005 ; *Рогачева О. С.* Эффективность норм административно-деликтного права : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2012 ; *Ее же.* Эффективность норм административно-деликтного права. Воронеж, 2011 ; *Серков П. П.* Административная ответственность в российском праве : проблемы и пути совершенствования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010 ; *Его же.* Административная ответственность в российском праве : современное осмысление и новые подходы. М., 2012.

гражданина, охраны здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты общественной нравственности, охраны окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защиты законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства.

Административную ответственность характеризуют некоторые признаки, общие для всех видов юридической ответственности.

Во-первых, она представляет собой государственное правовое принуждение, применяющееся на основе правовой регламентации объема и пределов административной ответственности, нормативного установления ее оснований, содержания и процессуальных форм реализации конкретных административных наказаний.

Во-вторых, административная ответственность влечет за собой наступление неблагоприятных последствий для правонарушителей, предусмотренных санкцией административно-правовой нормы. Неблагоприятные последствия могут наступать в виде лишений или ограничений морального, материального, физического или организационного характера, которые обязано претерпевать лицо, привлекаемое к административной ответственности.

В-третьих, в мерах административной ответственности содержится итоговая правовая оценка деяния и правонарушителя от имени государства.

Раскроем сущность административной ответственности с помощью специфических признаков, позволяющих отделить данный вид юридической ответственности от иных ее видов.

1. Основанием административной ответственности выступает административное правонарушение.

2. Административная ответственность может устанавливаться не только законодательными актами Российской Федерации, но и законодательными актами субъектов РФ. Для административной ответственности характерно то, что она наступает за нарушение или ненадлежащее исполнение (неисполнение) общеобязательных специальных правил поведения в сфере публичного управления, устанавливаемых законами и (или) подзаконными актами. Административная ответственность наступает за нарушение требований правовых норм иных отраслей права, например конституционного (гл. 5 КоАП РФ), экологического (гл. 8 КоАП РФ), финансового (гл. 15 КоАП РФ), таможенного (гл. 16 КоАП РФ).

3. Субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица.

4. Мерой административной ответственности является административное наказание. Категории «административная ответственность» и «административное наказание» соотносятся между собой как целое и часть. Административное наказание в административно-правовой литературе рассматривается как сущностный элемент структуры административной ответственности.

5. Административная ответственность применяется: а) судьями (мировыми судьями); б) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав; в) федеральными органами исполнительной власти, их структурными под-

разделениями, территориальными органами и структурными подразделениями территориальных органов, а также иными государственными органами в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации; г) Банком России в соответствии с задачами и функциями, возложенными на него федеральным законом; д) органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы; е) органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими региональный государственный надзор либо переданные полномочия в области федерального государственного надзора; ж) государственными учреждениями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти, уполномоченным в соответствии с федеральными законами на осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора, государственного портового контроля, государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также государственными учреждениями, подведомственными органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченным в соответствии с федеральными законами на осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения (ч. 1 ст. 22.1 КоАП РФ).

Административная ответственность за правонарушения, предусмотренные в законе субъекта Российской Федерации, применяется: а) мировыми судьями; б) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав; в) уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; г) административными комиссиями, иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов Российской Федерации; д) государственными учреждениями, подведомственными соответственно органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченным в соответствии с федеральными законами на осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий на особо охраняемых природных территориях регионального значения.

Преимущественно внесудебный порядок применения административных наказаний, бесспорно, признается всеми административистами, что подтверждается также и позицией законодателя. В КоАП РФ содержится перечень органов, компетентных рассматривать дела об административных правонарушениях, который насчитывает около 84 внесудебных органов. Однако их количество и наименование будут меняться в соответствии с Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

6. Административная ответственность реализуется уполномоченным органом государственной власти (должностным лицом), которому правонарушитель непосредственно по службе не подчинен.

7. Применение административной ответственности не влечет судимости для лица, совершившего административное правонарушение. Однако административное наказание всегда влечет следствие, при котором нарушитель после его исполнения считается подвергнутым такому наказанию (состояние административной наказанности).

8. Процессуальной формой применения административной ответственности выступает производство по делам об административных правонарушениях, регламентируемое нормами КоАП РФ, состоящее из стадий возбуждения производства по делу, рассмотрения дела и принятия по нему решения, исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, обжалования принятых решений.

Анализ указанных признаков позволяет сделать следующий вывод.

Административная ответственность – особый вид юридической ответственности, мера административно-правового принуждения, применение санкций административно-правовых норм судьями, иными уполномоченными органами в предусмотренном законом процессуальном порядке к субъекту (физическому или юридическому лицу), совершившему административное правонарушение.

Административная ответственность всегда реализуется в административно-деликтном отношении, возникающем между органом, должностным лицом, полномочным производить процессуальные действия в отношении физических или юридических лиц, совершивших административное правонарушение, и указанными лицами.

Целями административной ответственности выступают: охрана правопорядка; предупреждение правонарушений; исправление правонарушителей и воспитание граждан; наказание, кара. Административная ответственность направлена: на восстановление нарушенных общественных отношений; формирование и обеспечение правомерного поведения лиц, совершивших правонарушение, и лиц, ранее не совершавших административное правонарушение. Цели административной ответственности конкретизируются в ее функциях.

Под *функциями административной ответственности* понимаются основные направления ее воздействия на общественные отношения, в которых раскрываются сущность и социальное назначение административной ответственности и через которые достигаются ее цели.

Регулятивная функция административной ответственности заключается в установлении запретов совершать определенные действия; а также установлении позитивных обязанностей и составов правомерного поведения. Таким образом, в результате реализации регулятивной функции определяется поведение субъектов административной ответственности.

Охранительная функция административной ответственности проявляется в ее воздействии на субъекты общественных отношений, побуждающем их соблюдать установленные государством административно-правовые нормы. Универсальное качество правоохранительной функции административной ответственности заключается в том, что она наступает также за нарушение требований правовых норм иных отраслей права.

Предупредительная (превентивная) функция административной ответственности заключается в предотвращении совершения административных правонарушений. В административном законодательстве различают общую и частную превенции.

Общая превенция реализуется одновременно с регулятивной функцией административной ответственности, используется в качестве способа осуществления угрозы применения административного наказания и осуществляется путем распространения информации об административно-правовом запрете. Она направлена на предотвращение совершения административных правонарушений другими лицами; выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений.

Частная превенция направлена на предотвращение совершения правонарушений лицом, совершившим административное правонарушение. В случае нарушения административно-правового запрета первоначальный момент превентивного воздействия заключается в осуждении виновного лица. Сам факт отрицательной оценки его деяния должен заставить лицо изменить свое поведение. Следующее за осуждением наказание (кара) лишает виновного возможности совершить новое правонарушение либо в аналогичной ситуации изменить свое поведение.

Частная превенция заключается в том, что лицо, привлеченное к административной ответственности, находится в состоянии административной наказанности в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания (наличие неснятого административного наказания). Повторность может выступать в качестве обстоятельства, отягчающего административную ответственность, или в качестве квалифицирующего признака. Состояние наказанности связано с угрозой воздействия в отношении субъекта более строгим административным наказанием, чем за административное правонарушение, совершенное впервые.

Превентивная функция административной ответственности охватывает предупреждение не только рецидива административных правонарушений, но и правонарушений, представляющих большую общественную опасность, – преступлений. Специфика административных правонарушений состоит в том, что они стоят на грани с уголовно наказуемыми деяниями.

Карательная функция административной ответственности заключается в том, что на физических и юридических лиц, совершивших правонарушения, налагаются административные наказания.

Наличие у административной ответственности воспитательной функции должно обуславливать закрепление в КоАП РФ цели воспитания граждан и исправления правонарушителей.

Вопрос о функциях административной ответственности тесно взаимосвязан с ее принципами.

Современные *принципы юридической ответственности* стали возникать в сознании общества и в действующем праве в период низвержения феодального строя (XVII–XVIII вв.). В процессе становления гражданского общества и борьбы против феодального произвола и инквизиционного про-

цесса утверждались основные положения современной теории права и практики законотворчества относительно принципов применения мер принуждения за совершение правонарушений, главным из которых явилось то, что принуждение как способ, средство охраны права не должно нарушать само право, а может осуществляться только на основе и в пределах права (*nullum crimen, nulla poena, sine lege* – «без закона нет ни преступления, ни наказания»). Это означает, что *правонарушением* признается исключительно деяние, которое до его совершения было запрещено законом, вступившим в силу и доведенным до всеобщего сведения. Одновременно в том же или ином законе должны быть совершенно точно определены пределы наказания, применяемого за это (этот вид) правонарушение, а также процедура привлечения к юридической ответственности.

Принципы административной ответственности наряду с ее функциями выражают природу и назначение рассматриваемого вида юридической ответственности. Принципы административной ответственности – основополагающие положения, обладающие наивысшей императивностью и обобщенностью. Они не только характеризуют действующее законодательство об административных правонарушениях, но и определяют, показывают тенденции его развития. Принцип – категория объективно-субъективная, которая зависит не только от действующего законодательства, но и от соответствующих правовых идей.

Начнем характеристику с общих положений и принципов ответственности, закрепленных в Конституции РФ и получивших конкретизацию в законодательстве об административных правонарушениях.

Обозначим *конституционные принципы административной ответственности*.

Конституция РФ закрепляет следующие юридически значимые для законодательного регулирования административной ответственности принципиальные конструкции:

1) *соразмерность ограничения прав и свобод граждан конституционно значимым интересам и целям*. Конституция РФ относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов защиту прав и свобод человека и гражданина; административное и административно-процессуальное законодательство (п. «б», «к» ч. 1 ст. 72). В мотивировочной части постановления от 30 июля 2001 г. № 13-П Конституционный Суд РФ указал, что установление конкретных размеров штрафных санкций является прерогативой законодателя. Однако размер штрафного наказания – поскольку такое взыскание связано с ограничением конституционного права собственности – во всяком случае должен отвечать критерию соразмерности, вытекающему из ст. 55 Конституции РФ;

2) *равенство всех перед законом и судом*. Лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические

лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств (ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ). Однако Конституция РФ и федеральные законы определяют особые условия привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц). Анализируемый принцип выражается как в равной обязанности лиц, совершивших административное правонарушение, подвергнуться административной ответственности, так и в равных основаниях ее применения и равных критериев определения содержания и размеров административной ответственности;

3) *наличие вины как элемента субъективной стороны состава правонарушения*. Отсутствие вины при административном правонарушении является одним из обстоятельств, исключающих производство по делу, так как свидетельствует об отсутствии состава административного правонарушения. В соответствии с ч. 1 ст. 1.5 КоАП РФ лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина;

4) *презумпция невиновности*. КоАП РФ закрепляет, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело. Презумпция невиновности возлагает обязанность доказывать виновность в установленном КоАП РФ порядке на судей, органов и должностных лиц. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность (ч. 3 ст. 1.5 КоАП РФ).

Действующим законодательством из этого правила установлены исключения, в частности положения указанной статьи не распространяются на административные правонарушения, предусмотренные гл. 12 КоАП РФ, и административные правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации, совершенные с использованием транспортных средств либо собственником, владельцем земельного участка другого объекта недвижимости, в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи.

В соответствии со ст. 2.6.2. КоАП РФ к административной ответственности за административные правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации, в части содержания, эксплуатации, перемещения, переоборудования либо разрушения объектов благоустройства в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи, привлекаются собственники или иные владельцы земельных участков либо других объектов недвижимости.

Собственник или иной владелец земельного участка либо другого объекта недвижимости освобождается от административной ответственности, если в ходе рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное в соответствии с ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ, будут подтверждены содержащиеся в ней данные о том, что в момент фиксации административного правонарушения земельный участок либо другой объект недвижимости находился во владении или пользовании другого лица, либо о том, что административное правонарушение совершено в результате противоправных действий других лиц, при этом у собственника или иного владельца земельного участка либо другого объекта недвижимости не имелось возможности предотвратить совершение административного правонарушения либо им были приняты все зависящие от него меры для предотвращения совершения административного правонарушения.

Если имеющиеся доказательства с неоспоримостью не подтверждают вину лица, оставляют неустранимые сомнения в виновности лица, нельзя считать, что вина установлена. В соответствии с положением, закрепленным в ч. 4 ст. 1.5 КоАП РФ, такие сомнения должны толковаться в пользу привлекаемого к административной ответственности лица;

5) *определенность правовой нормы, устанавливающей ответственность.* Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П правовая норма об ответственности должна соответствовать таким критериям, как определенность, ясность, недвусмысленность;

6) *недопустимость повторного привлечения лица к ответственности за одно и то же правонарушение.* Пункт 5 ст. 4.1 КоАП РФ закрепляет: никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение;

7) *недопустимость придания обратной силы закону, устанавливающему либо отягчающему ответственность.* Согласно ч. 2 ст. 1.7 КоАП РФ закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет;

8) *всеобщность и гарантированность судебной защиты;*

9) *недопустимость использования доказательств, полученных с нарушением федерального закона.*

Реализация конституционных установлений способствует обеспечению *принципа справедливости* административной ответственности. Справедливыми должны быть установление административной ответственности и применение административного наказания. Административная ответственность справедлива, если она законна, неотвратима, индивидуализирована и наступает за виновные деяния.

Принцип неотвратимости административной ответственности означает, что любое административное правонарушение повлечет реакцию со стороны государства и лицо, в отношении которого будет установлена вина в совершении административного правонарушения, будет привлечено к административной ответственности. Неотвратимо должно быть и установление административной ответственности. То есть законодатель, закрепляя

составы административных правонарушений в административно-деликтных законах, должен предусмотреть все элементы юридического состава административного правонарушения (объект, объективную сторону, субъект, субъективную сторону) таким образом, чтобы виновное лицо было привлечено к административной ответственности за совершенное правонарушение, чтобы были зафиксированы все правонарушения и выявлены лица, их совершившие.

Принцип индивидуализации административной ответственности означает, что к административной ответственности привлекаются лица с учетом характера административного правонарушения, личности виновного и его имущественного положения, имущественного и финансового положения юридического лица, обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность. Таким образом, критериями индивидуализации административной ответственности выступают: вид административного правонарушения, количество правонарушений, совершенных лицами, форма вины, характер последствий правонарушения, данные, характеризующие личность правонарушителя, поведение лица после совершения административного правонарушения (раскаяние лица, предотвращение лицом, совершившим правонарушение, вредных последствий).

Суть *принципа законности* состоит в том, что применение административной ответственности допустимо только на основаниях и в порядке, установленных законом (ст. 1.6 КоАП РФ). Основанием административной ответственности выступает административное правонарушение. В целях обеспечения принципа законности административной ответственности должны быть выявлены все признаки административного правонарушения и элементы юридического состава административного правонарушения.

Основное требование законности, предъявляемое к процессуальной стороне ответственности, – строжайшее соблюдение компетентными органами установленного законом порядка и формы исследования и разбирательства дел о правонарушениях, в процессе которых при строжайшем соблюдении процессуальных норм либо была обоснована ответственность данного лица, либо, напротив, было точно установлено, что оно не должно нести ответственности. Процессуальная сторона административной ответственности означает также, что при соблюдении принципа законности соблюдаются права и обеспечиваются законные интересы всех участников производства по делам об административных правонарушениях.

Принцип гуманизма административной ответственности означает, что при применении мер административной ответственности не допускаются решения и действия (бездействие), унижающие человеческое достоинство. Данный принцип проявляется в том, что ряд наказаний не назначается женщинам, инвалидам. Например, административный арест не применяется к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, лицам, не достигшим возраста 18 лет, инвалидам первой и второй групп, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов и учреждений уго-

ловно-исполнительной системы, войск национальной гвардии Российской Федерации, Государственной противопожарной службы и таможенных органов (ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ).

Совершение административного правонарушения несовершеннолетним, беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка, выступает в качестве обстоятельства, смягчающего административную ответственность (ст. 4.2 КоАП РФ).

Таким образом, принципами административной ответственности являются справедливость, неотвратимость, законность, индивидуализация, гуманизм, *виновность деяния*. Соблюдение принципов будет способствовать реализации целей и функций административной ответственности.

§ 2. Установление административной ответственности

Большое значение в теории административной ответственности имеют вопросы о том, кто вправе устанавливать административную ответственность и как отграничить компетенцию Российской Федерации и ее субъектов в сфере установления административной ответственности.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и органами государственной власти субъектов федерации является важнейшей проблемой для теории и практики федеративных государств. Эффективность решения этой проблемы определяет уровень развития федеративных отношений и самостоятельность субъектов федерации. Принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий определяются конституцией федеративного государства и соответствующими федеральными законами.

Под *установлением административной ответственности* следует понимать закрепление в административно-деликтном законе норм права, содержащих общие положения об административной ответственности (принципы, основания, субъекты, наказания); варианты противоправного виновного действия (бездействия) физического или юридического лица; вид и размер административного наказания за такие действия (бездействия); процессуальный порядок привлечения к административной ответственности; порядок исполнения постановлений о назначении административного наказания. Установить административную ответственность – значит возвести в норму права правило, за нарушение которого предусматривается административная ответственность. Указанное правило должно содержать все необходимые *элементы юридического состава административного правонарушения*: объект, субъект, объективную сторону, субъективную сторону.

Установление административной ответственности осуществляется посредством законодательной деятельности. Под *законодательной деятельностью в области установления административной ответственности* понимается организационно-правовая деятельность Российской Федерации и ее субъектов по выявлению потребностей в нормативном правовом регулировании общественных отношений, нуждающихся в охране, осуществляемой посредством административно-правовых норм. Необходимо, чтобы за-

конодатель эффективно «находил» общественные отношения, нуждающиеся в правовом оформлении посредством административно-правовой нормы, содержащей правило поведения и меру ответственности за его неисполнение. Законодательная деятельность в области установления административной ответственности заключается в подготовке необходимых законопроектов и их рассмотрении, а также принятии, изменении, дополнении, отмене, приостановлении законов об административных правонарушениях.

Принципы законодательной деятельности в сфере установления административной ответственности определил Конституционный Суд Российской Федерации. Согласно правовой позиции КС РФ, сформулированной в постановлении от 12 мая 1998 г. № 14-П, законодатель, относя нарушение тех или иных правил в сфере экономической деятельности, в том числе в области торговли и финансов, к административным правонарушениям и предусматривая необходимость применения соответствующих мер государственного принуждения в виде административной ответственности, обязан соблюдать требования Конституции РФ. Введение ответственности за административное правонарушение и установление конкретной санкции, ограничивающей конституционное право, должно отвечать требованиям *справедливости, быть соразмерными конституционно закрепленным целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния*². При этом допустимые ограничения прав и свобод строго очерчены Конституцией РФ, ее ст. 17 (ч. 3); 29 (ч. 2) и 55 (ч. 3) (определение КС РФ от 19 апреля 2001 г. № 70-О). Например, вводя административную ответственность за неприменение контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением и устанавливая в КоАП РФ соответствующие санкции, законодатель учитывал конституционно закрепленные цели и охраняемые законом права и законные интересы граждан и их объединений и исходил из необходимости обеспечения вытекающего из Конституции РФ общего режима правомерного поведения, включая соблюдение правопорядка в области торговли и финансовой отчетности³. Согласно правовой позиции КС РФ законодатель должен определять санкции за нарушение административных правил таким образом, чтобы обеспечивалась возможность применения конкретной меры наказания с учетом характера совершенного правонарушения, размера причиненного вреда, степени вины правонарушителя, его имущественного положения и иных существенных обстоятельств деяния⁴. В процессе изучения правовых позиций Конституционного Суда РФ определился такой принцип административной ответственности, как *принцип соразмерности*: установление публично-правовой ответствен-

² По делу о проверке конституционности ст. 266 ТК РФ, ч. 2 ст. 85 и ст. 222 КоАП РСФСР в связи с жалобами граждан М. М. Гаглоевой и А. Б. Пестрякова : постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 1998 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 12. Ст. 1458.

³ Определения КС РФ от 5 ноября 2003 г. № 348-О, № 349-О. Документы опубликованы не были.

⁴ По жалобе гражданина Н. Д. Ильченко на нарушение его конституционных прав ч. 1 ст. 279 ТК РФ : определение Конституционного Суда РФ от 10 января 2002 г. № 3-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 7. Ст. 744.

ности лишь за виновное деяние и ее дифференциацию в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении наказания.

Конституция РФ частично определила *правовые основы установления и применения административной ответственности*. В соответствии со ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание законов. Данное конституционное положение обуславливает практическую законодательную деятельность в области установления административной ответственности на федеральном и региональном уровнях.

Согласно п. «к» ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство – предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Законодательство об административных правонарушениях входит в систему административного и административно-процессуального законодательства, что дает возможность осуществлять правовое регулирование административной ответственности на *региональном уровне*. По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ). Конституционные нормы обусловили положение, закрепленное в ст. 1.1 КоАП РФ: законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях. Для целостности России как федеративного государства жизненно важное значение имеет сопряженность законодательства регионального и федерального уровней. Поэтому возникает необходимость разграничения полномочий по предмету совместного ведения при осуществлении правового регулирования административной ответственности.

Вопрос о разграничении предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях является одним из дискуссионных в рамках действующего законодательства. И это не случайно, состояние законности в сфере административно-деликтного законодательства и правоприменительной деятельности субъектов административной юрисдикции во многом зависит от того, насколько точно в нормах права определены пределы разграничения компетенции РФ и субъектов РФ по установлению административной ответственности.

Активнейшее участие в решении вопроса об определении предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях принял *Конституционный Суд Российской Федерации*. Согласно правовой позиции КС РФ субъекты РФ вправе принимать собственные законы в области административных правонарушений, если они не противоречат федеральным законам, регулирующим те же правоотношения. При отсутствии федерального закона субъект РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование. С принятием федерального закона закон субъекта подлежит приведению в соответствие данно-

му закону (постановления КС РФ от 30 ноября 1995 г. № 16-П и 1 февраля 1996 г. № 3-П). Однако законодатель субъекта РФ, устанавливая административную ответственность за те или иные деяния, не вправе вторгаться в те сферы общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения Российской Федерации, а также предмет совместного ведения при наличии по данному вопросу федерального закона, и обязан соблюдать общие требования, предъявляемые к установлению административной ответственности и производству по административным делам⁵. Выработанное КС РФ понимание теперь закреплено в ст. 1.1 и 1.3, 1.3.1 КоАП РФ.

КоАП РФ существенно реформировал подходы к разграничению предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях, поэтому законы субъектов РФ об административных правонарушениях должны ему соответствовать. Согласно ст. 1.3 КоАП РФ к исключительному ведению Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление:

- 1) общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях;
- 2) перечня видов административных наказаний и правил их применения;
- 3) административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- 4) порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установления мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;
- 5) порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Таким образом, к исключительному ведению Российской Федерации относится максимально широкий круг вопросов материально-правового и процессуального регулирования административной ответственности.

С учетом действующего законодательства об административных правонарушениях нам представляется, что разграничение предметов ведения должно выглядеть следующим образом:

- к исключительному ведению Российской Федерации относится установление административной ответственности за нарушение федеральных законов, принятых по вопросам ведения РФ (ст. 71 Конституции РФ);
- федеральный законодатель вправе устанавливать административную ответственность за нарушение законов, принятых по вопросам совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ);
- субъекты РФ вправе устанавливать административную ответственность за нарушение региональных законов, принятых по вопросам их ведения (ч. 4 ст. 76 Конституции РФ).

⁵ По запросу законодательного собрания Нижегородской области о проверке конституционности ч. 1 ст. 6 КоАП РСФСР : определение Конституционного Суда РФ от 1 октября 1998 г. № 145-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 49. Ст. 6102.

Законодательство об административных правонарушениях в соответствии с КоАП РФ состоит из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации.

Статья 1.3.1. КоАП РФ определяет предметы ведения субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях:

1) установление законами субъектов РФ об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

2) организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ;

3) определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, в соответствии с ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ;

4) создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;

5) создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов РФ;

6) определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ; определение перечней должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях в случаях, предусмотренных ст. 28.3 КоАП РФ;

7) регулирование законами субъектов РФ иных вопросов в соответствии с КоАП РФ.

Законами субъектов РФ органы местного самоуправления могут наделяться отдельными полномочиями субъекта РФ по решению вопросов, указанных в п. 4–6 ч. 1 ст. 1.3.1, с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

В случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ или законами субъектов РФ, при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по контролю (надзору), делегированных Российской Федерацией или субъектами РФ, а также при осуществлении муниципального контроля.

Органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах компетенции, установленной гл. 23 КоАП РФ, уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом.

Должностные лица органов исполнительной власти субъектов РФ в пределах компетенции соответствующего органа исполнительной власти субъекта РФ уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Кодексом, в случаях, указанных в ст. 28.3 Кодекса.

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (с изм. и доп.) «О некоторых вопросах, возникающих у су-

дов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях» применению подлежат только те законы субъектов РФ, которые приняты с учетом положений ст. 1.3 КоАП РФ, определяющих предметы ведения и исключительную компетенцию Российской Федерации, а также положений ст. 1.3.1 КоАП РФ, определяющих предметы ведения субъектов РФ. В частности, законом субъекта РФ не может быть установлена административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и другими нормативными актами Российской Федерации. В качестве мер административного наказания могут быть предусмотрены предупреждение и административный штраф в размере, установленном соответствующей статьей КоАП РФ.

Таким образом, установление административной ответственности – это деятельность законодательных органов по принятию законов об административных правонарушениях, их изменению, отмене, приостановлению.

§ 3. Применение административной ответственности

В юридической науке традиционно под *применением норм права* понимается вынесение индивидуально-конкретных государственно-властных правовых актов при разрешении юридических дел компетентными органами государства.

Применение правовых норм отличается от других форм реализации права по своей цели, характеру осуществляемой деятельности и форме, в которой оно протекает. Ему присущи следующие особенности, раскрывающие содержание, внутреннюю структуру, назначение, круг субъектов.

1. Правоприменение – это особый вид деятельности, осуществляемой государством, направленной на реализацию правовых предписаний. Поэтому понятие «применение права» в юридической науке раскрывается через категорию «правоприменительная деятельность», представляющую собой «систему разнородных действий основного и вспомогательного характера, имеющих творческое, организующее содержание»⁶. Таким образом, по своему содержанию применение норм права является деятельностью по вынесению индивидуально-конкретных правовых предписаний, обращенных к персонально определенным лицам и имеющих вид точно зафиксированных правовых велений. В результате происходят наделение этих участников конкретными субъективными правами и возложение на них конкретных юридических обязанностей. При применении достигается персонификация, индивидуализация действия правовых норм.

2. Правоприменительная деятельность осуществляется компетентными государственными органами (должностными лицами), поскольку применение норм права есть прерогатива государства. Субъект правоприменения – это наделенный государством соответствующей компетенцией активный участник правоприменительных отношений, которому принадлежит ведущая роль в развитии и движении этих отношений, направлении и разрешении конкретной жизненной ситуации при помощи акта применения права.

⁶ Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 318.

3. Правоприменение носит государственно-властный характер, о чем свидетельствуют: осуществление правоприменительной деятельности по одностороннему волеизъявлению компетентных органов; правоприменительные акты, принятые в строгом соответствии с законом, обязательные к исполнению всеми лицами, которым они адресуются; обеспечение правоприменительных актов в необходимых случаях государственным принуждением, а иногда их переход в акты государственного принуждения.

4. Применение норм права – творческая, организующая деятельность, проявляющаяся в том, что посредством применения осуществляется государственно-властное, индивидуальное (казуальное) правовое регулирование общественных отношений.

5. Правоприменительная деятельность осуществляется в специально установленных законом процессуальных формах. В условиях режима законности применение права облекается в процедурно-процессуальные формы, которые обеспечивают достижение истины при реализации юридических норм, охрану прав заинтересованных лиц, защиту от возможных правонарушений.

Таким образом, применение административной ответственности адекватно понятию «применение правовых норм об административной ответственности».

Применение административной ответственности представляет собой властную правоохранительную деятельность субъектов административной юрисдикции, которая осуществляется в специальных установленных законом процессуальных формах, состоит в вынесении индивидуальных актов применения (решения, постановления), определяющих отнесение административно-правовых норм, а также правовых норм иных отраслей права, содержащих признаки административного правонарушения, и элементов юридического состава правонарушения к конкретной практической ситуации, имеющая своим результатом решение вопроса о привлечении к административной ответственности.

Нельзя сводить применение административно-правовых норм, содержащих административную ответственность, лишь к применению санкций административно-правовых норм, поскольку применение административной ответственности предполагает также: выявление обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность; анализ и применение общих положений законодательства об административных правонарушениях относительно рассматриваемого случая; применение регулятивных норм о мерах процессуального обеспечения при производстве по делу об административном правонарушении.

Структура применения административной ответственности состоит из:

1) административно-правовых норм, устанавливающих юридический состав административного правонарушения (объект, объективную сторону, субъекты, субъективную сторону), и административно-правовых норм, закрепляющих признаки административного правонарушения;

2) административно-правовых норм, регламентирующих виды наказания и общие правила их назначения;

3) административно-правовых норм, устанавливающих принципы законодательства об административных правонарушениях;

4) субъектов правоприменения;

5) возникающих на основе административно-правовых норм правоприменительных отношений между субъектом правоприменения и субъектом правонарушения;

6) актов реализации прав и обязанностей участников правоотношений.

Процессуальной формой применения административной ответственности выступает производство по делам об административных правонарушениях. Применение административной ответственности осуществляется на следующих стадиях производства по делу об административном правонарушении:

1) стадии возбуждения дела об административном правонарушении: установление фактических обстоятельств, выбор и анализ нормы права, промежуточный акт применения (протокол по делу об административном правонарушении; определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования; постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении);

2) стадии рассмотрения дела об административном правонарушении: те же самые правоприменительные действия, а также стадия принятия решения и его документального оформления; принимается главный акт применения права в сфере административной ответственности – постановление по делу об административном правонарушении;

3) стадии исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

На стадии обжалования постановления по делу об административном правонарушении осуществляется контроль за правильным и законным применением мер административной ответственности.

Правовые категории установления и применения административной ответственности тесно взаимосвязаны. От качества законодательной деятельности в области установления административной ответственности зависит эффективность правоприменительной деятельности субъектов административной юрисдикции.

§ 4. Основания административной ответственности

В административно-правовой литературе выделяются следующие *основания административной ответственности*:

нормативное – система норм права, регулирующих административную ответственность;

фактическое – деяние конкретного субъекта, нарушающее предписания, защищаемые административно-правовыми санкциями.

Под *нормативным основанием административной ответственности* понимается система действующих правовых норм, закрепляющих:

– задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях;

- общие положения об административном правонарушении и административной ответственности;
- административные наказания и общие правила их назначения;
- составы административных правонарушений;
- круг субъектов, имеющих право рассматривать дела об административных правонарушениях;
- производство по делам об административных правонарушениях;
- порядок исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях.

Законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ (ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ). Однако де-факто законодательство, регламентирующее вопросы административной ответственности, можно дополнить следующими нормативными правовыми актами.

1. В КоАП РФ не кодифицированы нормы об ответственности за правонарушения в области налогов и сборов. Налоговый кодекс и Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации содержат схожие составы правонарушений, различающихся лишь по субъектному составу. Например, объектом административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.3 КоАП РФ, будут общественные отношения в области налогового контроля. Объектом налогового правонарушения, предусмотренного ст. 116 НК РФ, будут также общественные отношения в области налогового контроля. В первом случае субъекты ответственности – должностные лица, во втором – налогоплательщики. Поэтому возможна ситуация, когда за одно правонарушение к ответственности в соответствии с НК РФ привлекут налогоплательщика, например организацию, а к административной ответственности – должностное лицо этой же организации. Рассматриваемая проблема не способствует единому пониманию административной ответственности. Поэтому данный вопрос необходимо решить на законодательном уровне.

2. Большое значение имеет решение вопроса о соотношении норм КоАП РФ и Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее – АПК РФ), регулирующих производство по делам об административных правонарушениях. Дела об административных правонарушениях рассматриваются арбитражными судами в условиях действия *смешанного процессуально-правового режима* – искового производства, производства по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений (раздел III АПК РФ), и производства по делам об административных правонарушениях, регулируемого КоАП РФ. При этом в ст. 29 АПК РФ указано, что дела об административных правонарушениях арбитражные суды рассматривают в порядке *административного судопроизводства*.

По мнению ученых административистов, одним из способов разрешения правовых коллизий двух процессуальных кодексов будет ответ на вопрос: какую роль выполняет суд при рассмотрении дела об административном правонарушении? Вершит ли он правосудие или ведет производство по делу об административном правонарушении? Данный вопрос остается дискуссионным в науке административного права. Ю. М. Козлов, В. Д. Сорокин,

Н. Г. Салищева полагают, что деятельность судей и судов по осуществлению административной ответственности охватывается объемом административного процесса, регулируется нормами административно-процессуального права, никоим образом к правосудию не относится. Е. С. Павлова в своем исследовании задает вопрос: «Какова юридическая природа деятельности единоличного судьи по применению им норм административного права?» И отвечает: «Такая деятельность судьи есть исполнение им административной юрисдикции. Деятельность судьи административная по своему материальному содержанию, ибо заключается в применении к виновным административно-правовых санкций, а также по процессуальной форме и методам ее осуществления»⁷.

В. А. Лория считает, что в процессе рассмотрения дел об административных правонарушениях судьями и судами применяются нормы гражданско-процессуального и уголовно-процессуального законодательства, сама эта деятельность представляет собой ничто иное, как правосудие. По мнению М. С. Студеникиной, суд должен выступать как орган правосудия, независимо от того, какую категорию дел он разрешает.

В ст. 118 Конституции РФ говорится о том, что *правосудие в Российской Федерации осуществляется посредством административного судопроизводства*. Таким образом, при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях суд осуществляет правосудие. Из данного вывода вытекает следующее: решение надлежит объявлять именем РФ, присутствующие в зале судебного заседания должны соблюдать порядок, за его нарушение могут быть подвергнуты судебному штрафу.

Приоритет КоАП РФ по сравнению с АПК РФ может иметь место в том случае, когда то или иное процессуальное решение имеет прямые материально-правовые последствия, затрагивает материальные административно-деликтные права и обязанности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей либо полномочия органов административной юрисдикции. Например, право лица, привлекаемого к административной ответственности, уплатить административный штраф в течение шестидесяти дней с момента возникновения соответствующей обязанности (ст. 32.2 КоАП РФ). Процессуальный приоритет КоАП РФ распространяется на статус, процессуальные права и обязанности иных, кроме суда, участников административного судопроизводства – заявителя, лица, привлеченного к ответственности, потерпевшего, органа, принявшего постановление, прокурора.

Основываясь на теоретических разработках, а также на нормах обоих кодексов, вопрос о приоритете норм был разрешен следующим образом.

1. При производстве по делам о привлечении к ответственности за совершение административного правонарушения применению подлежат, прежде всего, нормы п. 1 гл. 25 АПК РФ, во вторую очередь – нормы КоАП РФ и после этого – иные нормы АПК, т. е. приоритет имеют специальные нормы АПК РФ и нормы КоАП РФ.

⁷ Павлова Е. С. Применение судьей мер административного взыскания. М., 1987. С. 9–10.

2. При рассмотрении дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности применению подлежат нормы параграфа 2 гл. 25 АПК, далее применяются нормы АПК, и только в случаях, если какие-либо процессуальные отношения не регулируются АПК, то могут быть применены нормы КоАП РФ.

3. Исполнение отдельных видов административных наказаний наряду с КоАП РФ, также регулируется Федеральным законом «Об исполнительном производстве».

4. И, как было уже ранее сказано, административная ответственность может устанавливаться законами субъектов РФ.

Таким образом, нормативное основание административной ответственности представляет собой систему административно-деликтных законов, устанавливающих административную ответственность (материально-правовая основа) и регулирующих производство по делам об административных правонарушениях (процессуально-правовая основа).

Проблемы, связанные с несовершенством законодательства, отрицательно сказываются на работе субъектов административной юрисдикции, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, которые непосредственно реализуют и применяют нормы КоАП РФ, что влечет за собой нарушение прав и законных граждан и юридических лиц, привлекаемых к ответственности за административные правонарушения.

Согласно ст. 1.2 КоАП РФ *задачами законодательства об административных правонарушениях* являются защита прав личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений.

Фактическим основанием административной ответственности служит совершение противоправных, виновных деяний, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ предусмотрена административная ответственность. Юридическое или физическое лицо может быть привлечено к административной ответственности, если в его действиях содержатся все признаки конкретного состава административного правонарушения. В административно-правовой литературе выделяется еще и процессуальное основание административной ответственности – акт компетентного субъекта административной юрисдикции о наложении административного наказания за конкретное административное правонарушение.

§ 5. Освобождение от административной ответственности и ее ограничение

Законодательство РФ об административных правонарушениях, базируясь на принципе гуманизма, предусматривает возможность освобождения

лиц, совершивших правонарушения, от административной ответственности. *Освобождение от административной ответственности* означает, что лицо, совершившее административное правонарушение, освобождается от обязанности претерпеть ограничения личного, организационного, морального, имущественного характера. В КоАП РФ предусматриваются следующие случаи освобождения от административной ответственности.

1. В соответствии со ст. 2.7 КоАП РФ административным правонарушением не является причинение лицом вреда охраняемым законом интересам в *состоянии крайней необходимости*, т. е. для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред менее значительный, чем предотвращенный вред. Состояние крайней необходимости возникает, когда имеется действительная, реальная угроза охраняемым законом интересам. В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ совершение административного правонарушения лицом, действующим в состоянии крайней необходимости, служит обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении.

2. Не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в *состоянии невменяемости*, т. е. не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики.

3. Согласно ч. 2 ст. 2.3 КоАП РФ с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в *возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет*, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

4. Судья, орган, должностное лицо, уполномоченное решить дело об административном правонарушении, могут освободить физическое или юридическое лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием при *малозначительности совершенного административного правонарушения*. Малозначительное деяние – это административное правонарушение, за совершение которого лицо может быть освобождено от административной ответственности. Данное понятие следует определять из имеющихся последствий совершенного правонарушения, а именно – незначительного размера нанесенного ущерба или вреда охраняемым общественным отношениям. В этом случае цель освобождения от административной ответственности – профилактическая деятельность государства, показывающая на неотвратимость государственного реагирования на противоправное поведение и выступающая мерой воспитательного характера. Как показывает изучение практики, малозначительными могут быть признаны самые различные админи-

стративные правонарушения, совершенные, как правило, без прямого умысла и не представляющие опасности для личности, общества и государства.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» сказано, что, если при рассмотрении дела будет установлена малозначительность совершенного административного правонарушения, судья на основании ст. 2.9 КоАП РФ вправе освободить виновное лицо от административной ответственности и ограничиться устным замечанием, о чем должно быть указано в постановлении о прекращении производства по делу. Если малозначительность административного правонарушения будет установлена при рассмотрении жалобы на постановление по делу о таком правонарушении, то на основании п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ выносится решение об отмене постановления и прекращении производства по делу.

Малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но, принимая во внимание характер совершенного правонарушения и роль правонарушителя, размер вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений.

При этом необходимо иметь в виду, что с учетом признаков объективной стороны некоторых административных правонарушений, они ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны малозначительными, поскольку существенно нарушают охраняемые общественные отношения. К ним, в частности, относятся административные правонарушения, предусмотренные ст. 12.8, 12.26 КоАП РФ.

Такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, характеризующими малозначительность правонарушения, поскольку в силу ч. 2 и 3 ст. 4.1 КоАП РФ учитываются при назначении административного наказания.

В соответствии с п. 18 постановления ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 (с изм. и доп.) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» при квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. Такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, свидетельствующими о малозначительности правонарушения.

Согласно п. 17 данного постановления, установив при рассмотрении дела о привлечении к административной ответственности малозначительность правонарушения, суд, руководствуясь ч. 2 ст. 206 АПК РФ и ст. 2.9 КоАП РФ,

принимает решение об отказе в удовлетворении требований административного органа, освобождая от административной ответственности в связи с малозначительностью правонарушения, и ограничивается устным замечанием, о чем указывается в мотивировочной части решения. При этом, исходя из смысла ст. 110 АПК РФ, судебные расходы, понесенные лицом, освобожденным от административной ответственности в связи с малозначительностью правонарушения, возмещению не подлежат.

Ограничение административной ответственности заключается в том, что к некоторым категориям граждан, в силу особенностей их статуса, не применяются отдельные виды административных наказаний. Административно-деликтный закон исключает возможность применения некоторых административных наказаний в зависимости от тех или иных особенностей субъекта административного правонарушения.

1. Например, административный арест не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, лицам, не достигшим возраста 18 лет, инвалидам I и II групп, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, войск национальной гвардии Российской Федерации, Государственной противопожарной службы и таможенных органов.

2. Согласно ч. 2 ст. 3.7 КоАП РФ конфискация охотничьего оружия, боевых припасов и других дозволенных орудий охоты или рыболовства не может применяться к лицам, для которых охота или рыболовство является основным законным источником средств к существованию.

3. Лишение специального права в виде права управления транспортным средством не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью, за исключением случаев совершения административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 12.8, ч. 7 ст. 12.9, ч. 3 ст. 12.10, ч. 5 ст. 12.15, ч. 3.1 ст. 12.16, ст. 12.24, ч. 1 ст. 12.26, ч. 2 и 3 ст. 12.27 КоАП РФ.

Лишение специального права в виде права осуществлять охоту не может применяться к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию, за исключением случаев, предусмотренных ч. 1.2 ст. 8.37 КоАП РФ.

§ 6. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в области установления административной ответственности

Исследование вопроса о разграничении предметов ведения и полномочий в области законодательства об административных правонарушениях Российской Федерации имеет немаловажное значение для решения вопроса эффективности норм административно-деликтного права.

Проблема соотношения федеральных правоустанавливающих актов с законами субъектов Федерации является одной из самых насущных, о чем сви-

детельствует правоприменительная и законотворческая практика органов государственной власти субъектов Российской Федерации и складывающаяся в связи с данной правоприменительной деятельностью судебная практика.

Например, федеральный законодатель, включая нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации об административной ответственности в систему правовых регуляторов, одновременно определил пределы и границы нормотворчества субъекта Российской Федерации в этой сфере отношений, в том числе требования, предъявляемые к форме и содержанию правовой нормы, ее согласованности в системе действующего правового регулирования. Признавая недействующей ст. 9 Закона Челябинской области от 27 мая 2010 г. № 584-ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области», суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что она по своему содержанию не соответствует общеправовому критерию формальной определенности. Из анализа оспариваемой статьи следует, что по своей юридической конструкции она имеет отсылочный характер, при этом законодателем сформулирован сложный (бланкетный) способ отсылки: норма отсылает не к конкретным статьям нормативного правового акта, а к целому роду правил в сфере организации транспортного обслуживания населения (см.: Определение Верховного Суда РФ от 11 мая 2011 г. № 48-Г11-16).

По мнению суда, ст. 52.6 Закона Курской области «Об административных правонарушениях в Курской области», устанавливавшая административную ответственность за использование объектов транспортной инфраструктуры в целях обеспечения пассажирских перевозок, а также осуществление посадки и высадки пассажиров в пунктах остановки перевозчиками и водителями автобусов, не имевшими контракта на транспортное обслуживание пассажиров, была обоснованно признана судом первой инстанции недействующей. Как указал суд, оспариваемая норма противоречила ст. 12.19 КоАП РФ, ст. 24 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» и п. 12 Правил дорожного движения РФ, а согласно ст. 1.3 КоАП РФ установление административной ответственности за нарушение правил и норм в области законодательства об административных правонарушениях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, относится к ведению Российской Федерации : определение Верховного Суда РФ от 30 июля 2008 г. № 39-Г08-3.

Суд указал, что, поскольку в соответствии со ст. 1.3 КоАП РФ к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными актами РФ, порядка производства по делам об административных правонарушениях, содержания прав и обязанностей родителей, защиты родительских прав и прав и интересов несовершеннолетних детей; ограничение в правах вышеназванных лиц отнесено к исключительному ведению Российской Федерации. На основании этого суд признал несостоятельными нормы ст. 7–8, п. 3 ст. 8.1 Закона Оренбургской области от 1 октября 2003 г. № 489/55-III-ОЗ «Об административных правонарушениях в Оренбургской области», устанавливающие административную ответственность за воспрепятствование осуществлению родительских прав и непринятие мер по защите прав и законных интересов ребенка, а также в отношении законных представителей несовершеннолетних, отказав региональному законодателю в праве на осуществление собственного правового регулирования по данному вопросу (Определение Верховного Суда РФ от 22 августа 2007 г. № 47-Г07-17).

Как указал суд, установление общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях ст. 1.3 КоАП РФ отнесено к ведению РФ. Следовательно, по мнению суда, закрепляя в своем нормативном акте нормы, касающиеся задач и принципов законодательства об административных отношениях, субъект Федерации был вправе лишь воспроизвести нормы КоАП РФ, регулирующие общие положения и принципы законодательства об административных правонарушениях (Определение Верховного Суда РФ от 26 апреля 2006 г. № 11-Г06-7).

Заявитель оспорил нормативный акт субъекта Федерации, полагая, что его норма, исключившая возможность рассмотрения дела по месту жительства лица, в отношении которого велось административное производство, противоречила положениям КоАП РФ. Суд признал оспариваемую норму недействующей, сославшись на то, что ею были ограничены права гражданина по сравнению с федеральным законом, а, как подчеркнул суд, установление порядка производства по делам об административном правонарушении в силу ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ относится к ведению Российской Федерации (Определение Верховного Суда РФ от 19 апреля 2006 г. № 63-Г06-6).

Суд указал, что согласно п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ. Следовательно, по мнению суда, административная ответственность должностных лиц федеральных государственных органов за неисполнение требований депутата представительного органа субъекта РФ либо осуществление препятствий в его деятельности, несоблюдение установленных сроков предоставления депутату информации на его обращение не могла быть установлена законом субъекта РФ. Установив административную ответственность должностных лиц федеральных государственных органов, законодатель субъекта РФ нарушил компетенцию Российской Федерации. Суд в этой связи также отметил, что право субъекта РФ на осуществление опережающего правового регулирования по вопросам, относящимся к ведению Российской Федерации, Конституцией РФ не закреплено. Поэтому то обстоятельство, что такие вопросы в силу каких-либо причин не получили своего регулирования в соответствующем федеральном законе, не означает, что субъект РФ вправе восполнять пробелы федерального законодательства (Определение Верховного Суда РФ от 20 марта 2006 г. № 1-Г06-1).

По смыслу ст. 6, 14, 26 Федерального закона «О государственном регулировании этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» субъектам РФ предоставлено только право вводить декларирование розничной продажи алкогольной продукции на своих территориях, определять порядок предоставления и форму деклараций о розничной продаже алкогольной продукции, а обязанность организаций по осуществлению учета и декларированию объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции регламентирована непосредственно этим федеральным законом. Следовательно, административная ответственность за несоблюдение данной обязанности может быть установлена только федеральным законом (Определение Верховного Суда РФ от 13 апреля 2011 г. № 72-Г11-6).

Можно приводить и другие примеры судебной практики. Всё это, безусловно, будет свидетельствовать о низкой эффективности норм об административной ответственности, содержащихся в законах субъектов РФ.

Россия – федеративное государство, имеющее двухуровневую систему законодательства: законодательство Федерации и законодательство ее субъектов. Согласно п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Выделим два уровня административного права: федеральное административное право, исполняющее роль фундамента правового регулирования, и административное право субъектов РФ. Административно-деликтное право, включающее в себя материально-правовые нормы, устанавливающие административную ответственность, и процессуальные нормы, регламентирующие порядок ее реализации, в соответствии с конституционными установлениями и ст. 1.1, 1.3, 1.3.1 КоАП РФ имеет также двухуровневую систему.

В процессе организации и практического ведения законодательной деятельности субъектов Федерации стало очевидным, что основой, стержнем правильной, соответствующей требованиям Конституции РФ организации законодательной деятельности служит проблема разграничения полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации. В связи с наличием множества судебных решений о признании недействующими отдельных норм законов субъектов РФ в сфере административной ответственности необходимо задуматься об эффективности установления административной ответственности на территории субъектов РФ. К сожалению, допустима ситуация, когда на фактические решения «закрывают глаза», т. е. когда на территории субъекта Российской Федерации могут действовать нормы об административной ответственности, по сути, нарушающие права и свободы граждан, как принятые с нарушением принципа соответствия норм Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

Большое значение в теории административной ответственности имеют вопросы о том, кто вправе устанавливать административную ответственность и как отграничить компетенцию Российской Федерации и ее субъектов в сфере установления административной ответственности. Это не случайно, так как состояние законности в сфере административно-деликтного законодательства и правоприменительной деятельности субъектов административной юрисдикции во многом зависит от того, насколько точно в нормах права определены пределы разграничения компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по установлению административной ответственности.

Определим предметы ведения как сферу общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией к компетенции Российской Федерации и (или) субъектов РФ; а *полномочия органа государственной власти* как права и обязанности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий.

В теории права определяются различные способы разграничения предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов. Например, В. Е. Чиркин приводит следующие способы:

1) «в Конституции перечисляются исключительные полномочия Федерации (ее предметы ведения), все остальное находится в ведении ее субъектов;

2) устанавливается исключительная компетенция (предметы ведения) субъектов Федерации, в регулирование которой федеральные органы не вправе вмешиваться;

3) Конституция устанавливает две сферы полномочий: Федерации и ее субъектов;

4) указываются три сферы предметов ведения: исключительная компетенция (предметы ведения) Федерации, исключительная компетенция субъектов (дается перечень их полномочий), перечисляются пункты предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов;

5) устанавливаются две сферы предметов ведения: исключительные полномочия Федерации и совместные полномочия Федерации и ее субъектов»⁸.

Проблема разграничения полномочий органов государственной власти особенно актуальна для сферы совместного ведения Федерации и ее субъектов. Предметы ведения, закрепленные в ст. 72 Конституции РФ, не дают представления, что в этих сферах правомочна делать Федерация, а что – ее субъекты. Предмет совместного ведения имеет общую направленность обеспечения жизнедеятельности как Федерации в целом, так и каждого из ее субъектов в отдельности; для его практического осуществления требуются единые, общие организационные усилия той и другой стороны. Значительный по составу перечень многообразных по природе предметов совместного ведения еще более усложняет применение каких-либо унифицированных подходов к разграничению полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ⁹.

Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными, региональными и местными органами публичной власти должны основываться на следующих принципах:

1) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;

2) децентрализация исполнительно-распорядительных полномочий, сопровождаемая концентрацией регулятивных и контрольных полномочий;

3) реалистичность перечня полномочий субъектов РФ;

4) недопустимость произвольного перекладывания обязанностей по осуществлению полномочий на другие уровни публичной власти;

5) плодотворное сотрудничество всех ветвей власти в деле соблюдения прав и свобод человека и гражданина¹⁰.

⁸ Чиркин В. Е. Предметы ведения федерации и ее субъектов : разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5. С. 5–12.

⁹ См.: Чернов С. Н. Конституционно-правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. СПб., 2004. С. 218 ; Антонов А. А. Правовые предпосылки законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях // Научные труды Евразийской академии административных наук. М., 2006. С. 120–139.

¹⁰ См.: Мамаев Р. Б. Состояние и перспективы законодательного обеспечения института разграничения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами // Право и политика. 2004. № 9. С. 46.

Представляется допустимым разграничение полномочий по предметам совместного ведения федеральным законодателем (такая возможность была подтверждена Конституционным Судом РФ в постановлении от 9 января 1998 г. № 1-П)¹¹.

Законодательство об административных правонарушениях является составной частью административного и административно-процессуального законодательства. В юридической литературе неоднократно высказывалась мысль о том, что, поскольку Конституция РФ относит административное и административно-процессуальное законодательство к предмету совместного ведения (п. «к» ст. 72), то неконституционно лишать субъектов Российской Федерации права издавать собственные нормативные правовые акты по процессуальным вопросам применения административной ответственности¹². Законодатель субъекта Российской Федерации, устанавливая административную ответственность за те или иные деяния, не вправе вторгаться в те сферы общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения Российской Федерации, а также предмет совместного ведения при наличии по данному вопросу федерального закона, и обязан соблюдать общие требования, предъявляемые к установлению административной ответственности и производству по административным делам¹³.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (с изм. и доп.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об общих принципах организации...») исходит из того, что по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, издаются федеральные законы, определяющие основы (общие принципы) правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти субъектов РФ, а также федеральные законы, направленные на реализацию полномочий федеральных органов государственной власти. В соответствии с позицией законодателя (п. 2 ст. 3 ФЗ «Об общих принципах организации...») субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.

Федеральный закон «Об общих принципах организации...» определяет, что к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самосто-

¹¹ По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 3. Ст. 429.

¹² См., например: Антонов А. А. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. С. 10.

¹³ По запросу законодательного собрания Нижегородской области о проверке конституционности ч. 1 ст. 6 КоАП РСФСР : определение Конституционного Суда РФ от 1 октября 1998 г. № 145-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 49. Ст. 6102.

ательно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), относятся определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации деятельности этих комиссий, создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов РФ (п. 24.1 ч. 2 ст. 26.3), установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, определения подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ (п. 39 ч. 2 ст. 26.3).

К ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Федеральный законодатель, предоставляя субъекту РФ нормотворческие полномочия по установлению административной ответственности, одновременно определяет объем и границы правового регулирования субъекта Российской Федерации: субъект РФ не лишен возможности определять органы, рассматривающие дела об административных правонарушениях, перечень должностных лиц, составляющих протоколы об административных правонарушениях, только в том случае, если административная ответственность установлена по вопросу совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, не урегулированному федеральным законом¹⁴.

Например, статья, определяющая предметы ведения субъекта Российской Федерации в области установления административной ответственности, содержит:

– в законе Алтайского края «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края»:

Статья 4.1. Предметы ведения Алтайского края в области законодательства об административных правонарушениях:

1. К ведению Алтайского края в области законодательства об административных правонарушениях относятся:

1) установление ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов Алтайского края, нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

¹⁴ Об оставлении без изменения решения Пермского краевого суда от 24 января 2011 г. о признании недействующими отдельных положений Закона Пермского края от 30 августа 2010 г. № 666-ПК «О должностных лицах, которые вправе составлять протоколы, и уполномоченном органе, который вправе рассматривать дела об административных правонарушениях в области финансов» : определение Верховного Суда РФ от 13 апреля 2011 г. № 44-Г11-10.

2) организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Законом;

3) определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Законом, в соответствии с ч. 2 ст. 22.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

4) создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;

5) создание административных комиссий;

6) определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Законом;

7) регулирование законами Алтайского края иных вопросов в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

2. Законами Алтайского края органы местного самоуправления могут наделяться отдельными полномочиями субъекта РФ по решению вопросов, указанных в подп. 4–6 п. 1 настоящей статьи, с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В случае надления органа местного самоуправления указанными полномочиями его должностные лица вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами Алтайского края.

3. В случаях, предусмотренных законами Алтайского края, должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законами Алтайского края, при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по контролю (надзору), делегированных Российской Федерацией или Алтайским краем, а также при осуществлении муниципального контроля.

4. Органы исполнительной власти Алтайского края в пределах компетенции, установленной главой 23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

5. Должностные лица органов исполнительной власти Алтайского края в пределах компетенции соответствующего органа исполнительной власти Алтайского края уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, в случаях, указанных в ст. 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹⁵;

– законе Архангельской области «Об административных правонарушениях»:

Статья 1.1. Предмет правового регулирования настоящего закона:

1. Настоящим законом устанавливается административная ответственность по вопросам, не имеющим федерального значения, в том числе административная ответственность за нарушение областных законов и иных нормативных правовых актов Архангельской области, нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области.

¹⁵ Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края : закон Алтайского края от 10 июля 2002 г. № 46-ЗС (с изм. и доп. от 11.07.2011 № 88-ЗС).

Настоящим законом также регулируются иные вопросы, отнесенные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях к ведению субъектов Российской Федерации, в том числе устанавливаются случаи, когда должностные лица органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области составляют протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или настоящим законом, при осуществлении органами местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области полномочий по контролю (надзору), делегированных Российской Федерацией или Архангельской областью, а также при осуществлении муниципального контроля.

2. Административная ответственность, предусмотренная настоящим законом, не применяется в отношении действий (бездействия), за которые законодательством Российской Федерации установлена уголовная или административная ответственность.

3. Административная ответственность, предусмотренная настоящим законом, не применяется в отношении действий (бездействия) лиц, установление ответственности за соответствующие действия (бездействие) которых относится к ведению Российской Федерации¹⁶;

– законе Еврейской автономной области «Об административных правонарушениях»:

Статья 1. Предметы ведения Еврейской автономной области в сфере законодательства об административных правонарушениях:

Настоящий закон в соответствии с общими положениями и принципами законодательства об административных правонарушениях:

1) устанавливает составы административных правонарушений и административную ответственность физических и юридических лиц в пределах полномочий Еврейской автономной области (далее – область);

2) определяет должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим законом;

3) определяет органы и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим законом.»¹⁷;

– в законе Свердловской области «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области»:

В соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях настоящий Закон Свердловской области устанавливает:

1) административную ответственность по вопросам, не имеющим федерального значения, в том числе административную ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами Свердловской области, муниципальными нормативными правовыми актами;

2) перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об отдельных административных правонарушениях, предусмотренных настоящим законом

¹⁶ Об административных правонарушениях : закон Архангельской области от 3 июня 2003 г. № 172-22-ОЗ (с изм. и доп. от 30.09.2011 № 339-24-ОЗ).

¹⁷ Об административных правонарушениях: закон Еврейской автономной области от 23 июня 2010 г. № 781-ОЗ (с изм. и доп. в ред. законов ЕАО от 22.12.2010 № 879-ОЗ, от 20.07.2011 № 998-ОЗ).

Свердловской области, а также порядок установления перечней должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об иных административных правонарушениях, предусмотренных настоящим законом Свердловской области;

3) подведомственность дел об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим законом Свердловской области, мировым судьям, административным комиссиям, комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав;

3-1) исполнительный орган государственной власти Свердловской области, устанавливающий перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях в отношении видов деятельности, лицензирование которых осуществляется исполнительными органами государственной власти Свердловской области, и перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, рассмотрение дел о которых Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях отнесено к полномочиям исполнительных органов государственной власти Свердловской области¹⁸; и др.

По мнению большинства ученых, применение мер административной ответственности в отношении физических лиц нарушает их права и законные интересы и должны основываться на решениях суда. Итак, соответствует ли Конституции РФ право субъекта Федерации устанавливать административную ответственность физических лиц?

Решая вопрос о компетентности государства и его субъектов в сфере регулирования административной ответственности, *Конституция РФ отнесла к совместному ведению Федерации и ее субъектов защиту прав и свобод человека и гражданина (п. «б» ч. 1 ст. 72); к ведению Российской Федерации – регулирование прав и свобод человека и гражданина (п. «в» ст. 71).*

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». В этом положении Конституции признан ограничительный аспект при установлении каких-либо исключений из правового статуса лица.

Устанавливаемые законом субъекта РФ запреты посредством формулирования состава административного правонарушения и административная ответственность за их нарушение, без сомнения, являются юридически властными односторонними исключениями той или иной правовой возможности из правового статуса лица, т. е. правовыми ограничениями¹⁹. Поэтому положения КоАП РФ о праве субъектов РФ принимать собственные законы и сами законы об административных правонарушениях, безусловно, затрагивают существо многих прав и свобод человека и гражданина, которые посягают на реальное содержание юридического статуса личности.

¹⁸ Об административных правонарушениях на территории Свердловской области : закон Свердловской области от 14 июня 2005 г. № 252-ОЗ (с изм. и доп.).

¹⁹ См.: *Малько А. В.* Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 87–88.

Противоречивые подходы региональных законодателей к регламентации административных правонарушений в области охраны общественного порядка и защиты покоя в ночное время; пользования пассажирским общественным транспортом; защиты прав несовершеннолетних; благоустройства, торговли; защиты и охраны домашних животных; незаконного использования символики субъектов РФ и символики муниципальных образований и другие нарушают принцип единства правового регулирования на всей территории Российской Федерации.

В настоящее время сложилась правовая ситуация, при которой лица, совершившие тождественные по смыслу административные правонарушения, привлекаются к различным по степени суровости административным наказаниям, равно и в разных субъектах Российской Федерации за аналогичные административные правонарушения к одному и тому же по степени суровости административному наказанию привлекаются различные по статусу субъекты ответственности. Недифференцированный подход к установлению административной ответственности по вопросам, имеющим региональное значение, в том числе и часто встречающиеся в региональных законах «штампы» федерального законодательства, свидетельствуют о том, что каких-либо стандартов оформления регионального законодательства не существует, и одна из главных причин тому – слабая законодательная техника.

Регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина составляют ведение Российской Федерации (п. «в» ст. 71 Конституции РФ); субъекты Российской Федерации, реализуя свои полномочия в сфере защиты прав и свобод, находящейся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), не могут снижать уровень гарантий прав, обеспечиваемый Конституцией РФ. Компетенция по регулированию и защите прав и свобод человека и гражданина посредством установления каких-либо правовых ограничений также не может быть делегирована федеральным законодателем (как конституционно изъятое из его дискреции) субъектам РФ иначе как путем пересмотра самой Конституции РФ.

А. П. Шергин полагает, что при издании КоАП РФ нарушен основной конституционный императив – ограничение прав и свобод человека и гражданина возможно только на основании федерального закона. По существу, двухуровневое регулирование административной ответственности подрывает единство правового статуса гражданина. Самая широкая сфера государственного принуждения поставлена в зависимость от места пребывания человека²⁰.

Представляется необходимым внести изменения в КоАП РФ, суть которых сводится к лишению права субъектов Федерации устанавливать административную ответственность физических лиц. Однако это возможно в отношении юридических и должностных лиц.

В целях определения основных положений разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области уста-

²⁰ См.: Шергин А. П. Административно-деликтное законодательство России : состояние, проблемы, перспективы // Административное право и административный процесс : актуальные проблемы. М., 2004. С. 171.

новления административной ответственности под *установлением административной ответственности* следует понимать закрепление в административно-деликтном законе норм права, содержащих общие положения об административной ответственности (принципы, основания, субъекты, наказания); варианты противоправного виновного действия (бездействия) физического или юридического лица; вид и размер административного наказания за такие действия (бездействия); процессуальный порядок привлечения к административной ответственности; порядок исполнения постановлений о назначении административного наказания.

При осуществлении законодательной деятельности в области установления административной ответственности субъекту РФ необходимо учитывать следующие положения:

1. Административно-деликтный закон субъекта РФ предусматривает ответственность за нарушение правил, установленных органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ, которые традиционно принимаются для обеспечения жизнедеятельности того или иного региона.

2. При определении должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы по делам об административных правонарушениях, субъект РФ не вправе вторгаться в сферу деятельности федеральных органов исполнительной власти.

3. Одними из субъектов административной юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях выступают административные комиссии. Согласно определению Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ представительные органы местного самоуправления незаконно наделяются государственными полномочиями в сфере административного права в случае, если не принимается соответствующий областной закон о передаче указанных полномочий. Является также незаконной передача этим же органам полномочий по контролю за реализацией государственных полномочий, поскольку функции контроля не передаются²¹. В соответствии с данным Определением незаконно возложение обязанностей по материально-техническому обеспечению деятельности административных комиссий на органы местного самоуправления, поскольку наделение отдельными государственными полномочиями должно производиться только с одновременной передачей соответствующих материальных и финансовых средств, покрывающих расходы муниципальных образований.

По определению Верховного Суда РФ производство по делам об административных правонарушениях и применение мер административного принуждения суть выполнение государственных полномочий и не входят в ком-

²¹ Заявление о признании недействующим Закона Оренбургской области «Об организации и деятельности административных комиссий в Оренбургской области» удовлетворено правомерно, поскольку органы местного самоуправления незаконно были наделены государственными полномочиями в сфере административного права и на них незаконно были возложены обязанности по материально-техническому обеспечению административных комиссий и осуществлению контроля за их деятельностью : определение Верховного Суда РФ от 4 февраля 2004 г. № 47-Г03-30.

петенцию органов местного самоуправления, если выполнение этих полномочий законом субъекта РФ в установленном порядке не передано органам местного самоуправления, что соответствует п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ. Следовательно, законодательство в области административного и административно-процессуального права может быть только в ведении Российской Федерации и субъектов РФ, органы же местного самоуправления не могут принимать нормативные акты, регулирующие эти отношения, а также создающие органы административной юрисдикции, определяющие их состав, компетенцию и полномочия. Таким образом, законодательство, регламентирующее организацию и деятельность административных комиссий, должно быть приведено в соответствие с федеральным.

4. Если правила, за нарушение которых вводится административная ответственность, устанавливаются на федеральном уровне, то и ответственность за их нарушение должна устанавливаться на федеральном уровне, а следовательно, субъекты Федерации не вправе дополнительно устанавливать ответственность за нарушение таких правил или дублировать ее. Несоответствия (расхождения и противоречия) законов об административных правонарушениях субъектов Федерации федеральному законодательству должны приводить к обязательному внесению в некачественные и не действующие эффективно региональные административно-деликтные законы изменений и дополнений, а в некоторых случаях влечь их отмену.

Таким образом, для теории и практики федеративных государств разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации является важнейшей проблемой. Эффективность решения этой проблемы определяет уровень развития федеративных отношений и самостоятельность субъектов Федерации, а также эффективность законодательства. Административно-деликтные законы субъектов РФ в должной мере не обеспечивают реализации их целей, поэтому такие законы малоэффективны. Одной из причин неэффективности законов об административных правонарушениях выступает несовершенство законодательной деятельности субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности.

§ 7. Административная ответственность в субъектах Российской Федерации (на примере Воронежской области)

Федеративное устройство Российского государства предусматривает двухуровневую систему законодательства. Первый уровень образует федеральное законодательство, второй – региональное законодательство. Такое построение правовой системы обусловлено принципом федерализма, в соответствии с которым субъекты РФ получают большую свободу и самостоятельность в вопросах собственного правового регулирования.

На территории Воронежской области действует закон Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ (в ред. от 25.11.2016) «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области». Основными

задачами этого закона являются охрана прав и законных интересов граждан и организаций, охрана здоровья населения и окружающей природной среды, объектов культурного наследия и архивного фонда Воронежской области, собственности, установленного порядка управления, общественного порядка и общественной безопасности, обеспечение законности, предупреждение правонарушений и воспитание у граждан уважения к правам, чести и достоинству других лиц.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законом, рассматриваются:

- 1) мировыми судьями;
- 2) административными комиссиями;
- 3) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- 4) уполномоченными настоящим законом исполнительными органами государственной власти Воронежской области.

От имени органов, указанных выше, дела об административных правонарушениях, предусмотренные настоящим законом, рассматривают в пределах своих полномочий руководители этих органов и их заместители, а в случаях, установленных законом Воронежской области, иные должностные лица.

Глава 3 закона Воронежской области «Об административных правонарушениях...» посвящена правовому регулированию деятельности административных комиссий. Административные комиссии в Воронежской области являются постоянно действующими коллегиальными органами, уполномоченными осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных к их компетенции законом Воронежской области. Полномочия административной комиссии устанавливаются сроком на пять лет. Срок полномочий административной комиссии исчисляется со дня ее первого заседания.

Административная комиссия состоит из председателя административной комиссии, заместителя председателя, ответственного секретаря и иных членов административной комиссии. Все члены административной комиссии, за исключением ответственного секретаря, осуществляют деятельность в административной комиссии без отрыва от основной производственной или служебной деятельности.

Членами административной комиссии могут быть дееспособные граждане Российской Федерации, достигшие 18-летнего возраста, не имеющие не снятой или не погашенной в установленном законом порядке судимости.

Как минимум один из членов административной комиссии должен иметь юридическое образование.

В состав административной комиссии могут включаться должностные лица органов исполнительной власти Воронежской области, а также, по согласованию, должностные лица территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, в том числе сотрудники полиции, органов местного самоуправления, организаций, депутаты представительного органа муниципального образования, руководители органов территориального общественного самоуправления и представители общественности.

Общая численность административной комиссии должна составлять не менее пяти человек.

Административная комиссия осуществляет производство по делам об административных правонарушениях в пределах полномочий, установленных законом Воронежской области «Об административных правонарушениях...».

Административная комиссия проводит анализ административных правонарушений, совершаемых на территории своей юрисдикции, и вносит в заинтересованные органы предложения по устранению причин, способствующих их совершению, а также осуществляет иные мероприятия по профилактике административных правонарушений.

В целях полного и объективного рассмотрения дел об административных правонарушениях административная комиссия имеет право:

- запрашивать необходимые материалы и информацию от организаций всех организационно-правовых форм и форм собственности;
- приглашать должностных лиц и граждан для получения сведений по вопросам, относящимся к их компетенции;
- взаимодействовать с органами государственной власти, органами местного самоуправления и общественными объединениями по вопросам, относящимся к их компетенции.

Статья 14.1. областного закона определяет полномочия председателя, заместителя председателя административной комиссии.

Председатель административной комиссии:

- осуществляет руководство деятельностью административной комиссии и организует ее работу в соответствии с административным законодательством;
- планирует деятельность административной комиссии;
- представляет административную комиссию во взаимоотношениях с государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, организациями;
- назначает заседания административной комиссии и организует подготовку к ним;
- председательствует на заседаниях административной комиссии;
- подписывает решения, принятые на заседаниях административной комиссии, а также протоколы заседаний административной комиссии;
- направляет в уполномоченные государственные органы, контролирующие процесс осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, запрашиваемую ими информацию и отчетные документы о деятельности административной комиссии в установленные сроки;
- осуществляет иные полномочия, отнесенные к его компетенции.

Заместитель председателя административной комиссии осуществляет следующие полномочия:

- выполняет поручения председателя административной комиссии;
- исполняет обязанности председателя административной комиссии в его отсутствие или при невозможности выполнения им своих обязанностей.

Статья 14.2. закона Воронежской области «Об административных правонарушениях...» определяет полномочия ответственного секретаря административной комиссии:

- осуществляет организационное и техническое обслуживание деятельности административной комиссии;
- ведет делопроизводство административной комиссии, отвечает за учет и сохранность документов административной комиссии;
- осуществляет подготовку заседаний административной комиссии;
- оповещает членов административной комиссии и лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, о времени и месте рассмотрения дела;
- осуществляет прием и регистрацию документов и материалов, поступающих в административную комиссию, а также их подготовку для рассмотрения на заседании административной комиссии;
- ведет и подписывает протоколы заседаний административной комиссии;
- обеспечивает подготовку и оформление в соответствии с требованиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, вынесенных административной комиссией решений;
- обеспечивает вручение (рассылку) вынесенных административной комиссией решений лицам, в отношении которых они вынесены, их законным представителям и потерпевшим;
- принимает меры для обращения к исполнению вынесенных постановлений о назначении административных наказаний;
- выполняет поручения председателя административной комиссии, его заместителя;
- осуществляет иные полномочия, отнесенные к его компетенции.

Статья 14.3. закона Воронежской области «Об административных правонарушениях...» определяет полномочия членов административной комиссии:

- участвуют в подготовке заседаний административной комиссии;
- предварительно, до заседания административной комиссии, знакомятся с материалами дел об административных правонарушениях, поступившими на ее рассмотрение;
- вносят председателю административной комиссии предложения об отложении рассмотрения дела при необходимости дополнительного выяснения обстоятельств дела;
- участвуют в рассмотрении дел и принятии решений административной комиссией;
- составляют протоколы по делам об административных правонарушениях;
- осуществляют иные полномочия, предусмотренные действующим законодательством.

В случае отсутствия ответственного секретаря административной комиссии один из членов административной комиссии по поручению председа-

тельствующего в заседании составляет протокол заседания административной комиссии и подписывает его.

Члены административной комиссии обладают равными правами при рассмотрении дела об административном правонарушении.

Отметим, что основной формой работы административной комиссии являются заседания, которые проводятся по мере необходимости с периодичностью, обеспечивающей соблюдение сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях, но не реже одного раза в месяц. При этом заседание административной комиссии считается правомочным, если в нем участвует не менее половины состава административной комиссии.

В соответствии с законом в обязательном порядке в административной комиссии ведется журнально-картотечный учет выявленных административной комиссией административных правонарушений и дел об административных правонарушениях, а также лиц, привлеченных к административной ответственности.

Законом Воронежской области «Об административных правонарушениях...» предусмотрены административные правонарушения:

- против порядка управления, общественного порядка и безопасности населения;
- в сфере торговли и оказания услуг;
- в области градостроительства, архитектуры, благоустройства и жилищно-коммунального хозяйства;
- сфере охраны земель, водных ресурсов, объектов животного и растительного мира и экологии;
- сфере охраны здоровья и санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Административно-деликтный закон субъекта РФ должен отвечать следующим требованиям, обеспечивающим его качество и повышение эффективности:

1. В законе должны быть указаны все элементы юридического состава административного правонарушения. Региональный законодатель при определении круга административно наказуемых деяний должен руководствоваться правилами определения предметов ведения Российской Федерации в области установления административной ответственности (ст. 1.3, 1.3.1 КоАП РФ).

2. За административные правонарушения, предусмотренные административно-деликтным законом, могут предусматриваться два вида административных наказаний – предупреждение и штраф.

3. В законе должны быть определены субъекты, уполномоченные осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, а также составлять по ним протоколы.

Глава 20

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ

§ 1. Понятие административного правонарушения и его признаки

КоАП РФ определяет *административное правонарушение как противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом РФ об административных правонарушениях или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность* (ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ). Из анализа указанного определения выделим признаки административного правонарушения: противоправность, наказуемость, виновность.

Первый признак – противоправность. Противоправное деяние может быть выражено как в форме действия (активное поведение), так и в форме бездействия (пассивное поведение). В первом случае лицо совершает действие, запрещенное КоАП РФ или законом субъекта РФ; во втором – лицо не выполняет обязательных действий, предписанных законом или иными нормативными правовыми актами. Названный признак, с одной стороны, означает, что физическое или юридическое лицо совершают действия, которые нарушают нормы административного или иных отраслей права, например, конституционного, гражданского, трудового, экологического, налогового, банковского, бюджетного, таможенного и других. С другой – физическое или юридическое лицо не совершают действий, предписанных нормами административного и иных отраслей права.

Особенность административных правонарушений состоит также в том, что большинство диспозиций административно-правовых норм, регламентирующих составы административных правонарушений, являются бланкетными. Например, такой состав, как нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ), призывает нас изучить трудовое право и законодательство. При квалификации деяния по ст. 6.3 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий, уполномоченное должностное лицо должно знать соответствующие правила и нормативы в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. При квалификации деяний как таможенные правонарушения необходимо знание Таможенного кодекса Таможенного союза, Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» и др.

Таким образом, административно-правовые запреты могут быть закреплены в законах и принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актах органов исполнительной власти. Поэтому наименования составов

правонарушений в КоАП РФ формулируются как нарушение отрасли законодательства, требований, правил, стандартов, норм, нормативов, условий, порядка.

Положение КоАП РФ, согласно которому перечень административных правонарушений устанавливается только *законом*, характеризует их как противоправные деяния, указывает на недопустимость применения аналогии закона и права при привлечении к административной ответственности. Физическое или юридическое лицо понесет административное наказание, если будет доказано, что их действие или бездействие вызвало нарушение правил, установленных компетентным органом законодательной или исполнительной власти и защищаемых мерами административной ответственности, устанавливаемыми только законом.

Вторым признаком административного правонарушения является наказуемость. Существенная особенность данного признака заключается в том, что он используется наряду с таким основным институтом науки административного права, как административное наказание. То, что составляет содержание административного правонарушения, выступает одновременно *основанием для наказания.* Названный признак означает, что конкретное действие (бездействие) может быть признано административным правонарушением только в том случае, если за его совершение законодательством РФ об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность, выражающаяся в применении к правонарушителю уполномоченными государственными органами предусмотренного правовой нормой административного наказания.

Административным правонарушением может быть только виновное деяние – это третий признак административного правонарушения, обязательное условие наступления административной ответственности. Отсутствие вины исключает признание деяния административным правонарушением, в том числе при его формальной противоправности. В таком случае исключается также административная ответственность за его совершение.

В национальной правовой системе, особенно в тех ее отраслях, которые закрепляют карательные, штрафные санкции за совершение антиобщественных деяний, каковыми являются административное и уголовное право, признается недопустимым объективное вменение, т. е. применение наказания без установления вины лица в совершении такого деяния. При этом в силу презумпции невиновности (ч. 2 ст. 1.5 КоАП РФ) доказать вину должен орган (должностное лицо), осуществляющий рассмотрение дела об административном правонарушении. Отметим лишь то, что КоАП допускает исключения из принципа презумпции невиновности, устанавливая административную ответственность собственников, владельцев транспортных средств (ст. 2.6.1 КоАП РФ), собственников или иных владельцев земельных участков либо других объектов недвижимости (ст. 2.6.2 КоАП РФ).

В сущности, административное правонарушение – это деяние, вредное (опасное) для общества. В связи с этим выделим еще один *доктринальный признак административного правонарушения,* не закрепленный официально, но выделяемый наукой административного права, – *общественная*

опасность. Названный признак является материальным, позволяет ограничивать административные правонарушения от преступлений.

Административное правонарушение – нежелательное для общества явление, поскольку нарушает общественные отношения, угодные и выгодные для общества и охраняемые нормами права. Нежелательность административных проступков, их вредность для общества признается всеми учеными, которые так или иначе затрагивали проблему определения социальной природы этого правонарушения.

Однако на вопрос о том, в чем суть этой *нежелательности*, различные ученые-юристы отвечают по-разному. Существующие мнения относительно социально-правовой сущности административного правонарушения можно свести к трем основным точкам зрения. Согласно первой из них, административный проступок нежелателен для общества в силу того, что является общественно опасным деянием, посягающим на общественные отношения, охраняемые нормами права¹.

Представители второй точки зрения не признают административные проступки общественно опасными деяниями; по их мнению, правовая борьба ведется с ними потому, что проступки содержат потенциальную возможность нанесения ущерба интересам общества². Административному правонарушению свойственно общее для всех правонарушений объективное качество – противоправность, поскольку оно выражается в действии или бездействии, противоречащих требованиям общеобязательных административно-правовых норм, установленных государством в целях регулирования отношений в процессе государственного управления. *Противоправность* административного проступка является юридическим выражением его *вредности*. Оба эти признака характеризуют материальную сущность административного правонарушения. Будучи деянием вредным, антиобщественным, административное правонарушение лишено общественного характера, что качественно отличает его от преступления.

С третьей точки зрения, общественная опасность, хотя и присуща некоторым административным проступкам, однако не является их обязательным качеством. Проступки могут быть общественно опасными, а могут и не быть. Но их качественная особенность состоит в том, что они вредны для общественных отношений.

Найти единую, приемлемую для всех точку зрения всё еще не удалось, да и, как справедливо отмечалось в юридической литературе, вряд ли удастся, пока не будет четко и однозначно определено само понятие общественной опасности³, т. е. то качество запрещенных правом деяний, которое используется как критерий для оценки их социальной природы и сущности. На наш взгляд, административные правонарушения, как и преступления, яв-

¹ См.: *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970. С. 159 ; *Лунев А. Е.* Административная ответственность за правонарушения. М., 1961. С. 45.

² См.: *Якуба О. М.* Административная ответственность. М., 1972. С. 35–44.

³ См.: *Бахрах Д. Н.* Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989. С. 28–29.

ляются общественно опасными, различаясь лишь по степени такой опасности, поскольку оба этих вида правонарушений часто имеют общий объект посягательства. Например, ч. 1 ст. 7.27 КоАП РФ – мелкое хищение чужого имущества, стоимость которого не превышает одной тысячи рублей, путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты при отсутствии признаков преступлений, предусмотренных ч. 2–4 ст. 158, ст. 158.1, ч. 2–4 ст. 159, ч. 2–4 ст. 159.1, ч. 2–4 ст. 159.2, ч. 2–4 ст. 159.3, ч. 2–4 ст. 159.5, ч. 2–4 ст. 159.6 и ч. 2–3 ст. 160 Уголовного кодекса РФ.

Тенденция развития административно-деликтного законодательства свидетельствует об ужесточении санкций за совершение административных правонарушений, что способствует размыванию границ понимания общественной опасности для административных правонарушений и уголовных преступлений, появлению точек зрения о необходимости создания так называемого «малого уголовного права», где административные правонарушения, сходные с преступлениями, будут рассматриваться как уголовные проступки, не влекущие судимости. В европейских странах законодательство об административных правонарушениях занимает не менее почетное место, хотя и подход к нему заметно отличается. В таких государствах, как Германия, Италия, законодательство об административных правонарушениях рассматривается не как самостоятельная отрасль (как в России), а как составная часть уголовного законодательства. В Германии правонарушение общественного порядка считается «малым уголовным правом» и относится к подсудности общих судов⁴. Это связано в первую очередь с историческими факторами: все виды правонарушений в XX в. в европейских государствах рассматривались исключительно в рамках уголовного права, и лишь совсем недавно ввиду развития экономики, правовой системы ответственность за них стала назначаться не судебными органами, а полицейскими (или административными). Отсюда и существующие отличия в понимании самого термина «административное правонарушение». Полагаем, что ревизия составов административных правонарушений, имеющих общий предмет с уголовными преступлениями, позволит их пересмотреть, отнести их к «малому» уголовному праву как проступки, не влекущие судимости. В КоАП необходимо закрепить именно те административные правонарушения, которые посягают на установленный порядок управления, именно «правонарушения в сфере администрации». Процедурно-процессуальная основа «правонарушений в сфере администрации» должна быть в модернизированном Кодексе об административных правонарушениях.

Рассмотренные признаки характеризуют административное правонарушение как социально вредное деяние, явление реальной действительности, т. е. образуют его формальное понятие. Данная категория конкретизируется в законодательстве об административных правонарушениях в форме конкретных составов правонарушений. *Фактическое основание администра-*

⁴ См.: Пуделька Йорг. Сравнительный анализ гражданско-процессуального и административно-процессуального права // Ежегодник публичного права – 2014 : Административное право : сравнительно-правовые подходы. М., 2014. С. 453.

тивной ответственности – это наличие всех элементов юридического состава административного правонарушения.

§ 2. Понятие и значение юридического состава административного правонарушения

Традиционно в теории административного права под *юридическим составом административного правонарушения* понимается *обязательная совокупность элементов, установленных правом и характеризующих деяние как административное правонарушение*. Юридический состав правонарушения имеет определенную систему, все его признаки важны, значимы и органично взаимосвязаны между собой. Наличие всех элементов состава строго обязательно для квалификации конкретного деяния в качестве административного правонарушения. Если хотя бы один из них отсутствует или, как подчеркивает И. А. Галаган, не отвечает тем свойствам, которые предусмотрены соответствующей нормой права, то указанное деяние не является административным проступком вообще либо в данном деянии имеется состав иного правонарушения, предусмотренного другой нормой права⁵. Таким образом, понимание состава административного правонарушения важно для обеспечения законности при применении административной ответственности, для отграничения административных правонарушений от преступлений и дисциплинарных проступков.

Состав проступка – логическая конструкция, закрепленная в праве; правовое понятие о нем, отражающее свойства, существенные признаки реальных явлений, т. е. определенных антиобщественных действий. Законодатель не создает признаков проступков, а лишь отбирает существенные отличительные черты и конструирует составы. В законодательстве об административных правонарушениях отсутствует понятие «состав административного правонарушения», однако в п. 2 ст. 24.5 КоАП РФ указано, что отсутствие состава административного правонарушения является основанием для прекращения производства по делу об административном правонарушении.

В административно-правовой литературе выделяются четыре элемента, представляющие юридический состав административного правонарушения: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона. Названные элементы структурируют правонарушение и характеризуют процесс правовой квалификации действия либо бездействия физического или юридического лица. Охарактеризуем кратко указанные элементы.

Объект – это общественные отношения, охраняемые законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях, на которые направлены противоправные действия (бездействия).

Важнейшим элементом юридического состава административного правонарушения является *объективная сторона* – конкретные действия либо бездействия, причинившие вред общественным отношениям. Она также включает в себя способ, время, место, орудия совершения административно-

⁵ См.: Галаган И. А. Административная ответственность в СССР... С. 164–166.

го правонарушения. Установление признаков объективной стороны юридического состава правонарушения – важнейшее условие определения основания административной ответственности. При этом совершенное деяние и все его дополнительные характеристики должны в точности соответствовать их описанию в конкретном составе. Указанное соответствие должно быть однозначно определено, в противном случае возложение ответственности будет незаконным.

В качестве третьего структурного элемента юридического состава правонарушения называется *субъект*. Субъектами административных правонарушений выступают физические и юридические лица.

И, наконец, четвертый элемент юридического состава административного правонарушения – *субъективная сторона*, которая выражается в вине и представляет собой совокупность признаков, характеризующих состояние лица в момент совершения правонарушения и его отношение к совершенному им противоправному деянию и его последствиям.

Названные элементы юридического состава административного правонарушения обязательны и должны учитываться соответствующими субъектами административной юрисдикции при квалификации деяния как административного правонарушения и назначении административного наказания.

Признаки административного правонарушения классифицируются следующим образом: одни из них входят в состав административного правонарушения (конструктивные признаки), а другие – не входят (обстоятельства, смягчающие, отягчающие административную ответственность). К *конструктивным признакам* относятся: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

В диспозиции административно-правовой нормы Особенной части КоАП РФ нет полного перечня всех признаков юридического состава. Для уяснения признаков состава административного правонарушения, помимо анализа конкретной статьи КоАП РФ, устанавливающей ответственность, необходимо рассматривать статью с иными составными частями нормативной основы административной ответственности (например, с нормами Общей части КоАП РФ).

Составы административных правонарушений могут быть классифицированы по различным основаниям:

1) по особенностям конструкции различаются материальные и формальные. Материальными называются составы, в которых: а) содержится такой признак, как наступление вредных последствий деяния; б) описывается действие, обязательно влекущее вредные последствия, хотя последние не названы КоАП РФ или законом субъекта РФ. В первом случае в качестве примера выступает ст. 8.3 КоАП РФ, устанавливающая ответственность за нарушение правил испытаний, производства, транспортировки, хранения, применения и иного обращения с пестицидами и агрохимикатами (за исключением случаев, когда такие правила содержатся в технических регламентах), которое может повлечь причинение вреда окружающей среде. Во втором случае – ст. 8.5 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за

сокрытие или искажение экологической информации. Формальные составы не содержат признака наступления вредных последствий деяния;

2) в зависимости от степени обобщения признаков антиобщественных проступков – казуальные и обобщенные. В первом случае состав охватывает сравнительно узкую группу деяний, во втором – широкую. Например, нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (ст. 6.3 КоАП РФ);

3) по количеству признаков – однозначные и альтернативные. Однозначный состав называет те единственные признаки, совокупность которых его образует. В альтернативном составе перечисляется несколько вариантов признаков. Разнообразие в описании признаков обусловлено стремлением законодателя избежать общих формулировок, раскрыть содержание признака, конкретизировать его;

4) по признаку субъективной стороны как форма вины – умышленные и неосторожные.

Определение всех элементов состава административного правонарушения способствует выполнению задач производства по делу об административном правонарушении. Понимание юридического состава административного правонарушения позволяет правильно квалифицировать административные правонарушения правоприменительными органами, определять вид и размер административного наказания, отграничивать административные правонарушения от преступлений.

§ 3. Объект административного правонарушения

Объект административного правонарушения – это общественные отношения, урегулированные нормами права и охраняемые мерами административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях, на которые направлены противоправные действия (бездействие). Общественные отношения, выступающие как объект административного правонарушения, регулируются не только нормами административного, но и ряда иных отраслей права, например, финансового, гражданского, экологического, земельного, трудового, конституционного.

В административно-правовой литературе различают общий, родовой и видовой объекты административного правонарушения.

Общим объектом административного правонарушения являются общественные отношения, возникающие в области государственного управления, регулируемые нормами административного, конституционного, финансового, экологического, таможенного права, охраняемые мерами административной ответственности.

В качестве *родового объекта административного правонарушения* выступают: права граждан; собственность; окружающая природная среда и природопользование; общественный порядок; общественная и промышленная безопасности; безопасность дорожного движения, установленный порядок управления; осуществление предпринимательской деятельности;

строительство. Правильное определение родового объекта административного правонарушения позволяет обеспечить законодательное закрепление нормы, устанавливающей ответственность за его совершение, в соответствующей главе КоАП РФ.

Административное правонарушение всегда посягает на конкретное общественное отношение, охраняемое той или иной нормой КоАП РФ или законом субъекта РФ. Например, нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума имеет своим объектом конституционное право граждан на ознакомление со списком избирателей (список лиц, имеющих право на участие в референдуме). В этом случае перед нами *видовой объект административного правонарушения*.

§ 4. Объективная сторона административного правонарушения

Объективную сторону административного правонарушения характеризуют признаки, определяющие акт внешнего поведения правонарушителя. К ним относятся деяние (действие или бездействие), его вредные последствия, причинная связь между деянием и последствием, место, время, обстановка, способ, орудия и средства совершения проступка. *Объективная сторона административного правонарушения – это конкретное действие или бездействие, причинившее вред общественным отношениям.*

Объективная сторона состава административного правонарушения характеризует поступок как акт внешнего поведения правонарушителя. В первую очередь это *деяние – действие или бездействие*. Так, обман потребителей может выражаться в разных действиях: обмеривание, обвешивание, обсчет, введение в заблуждение относительно потребительских свойств, качества товара (ст. 14.7 КоАП РФ). Объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.1 КоАП РФ, состоит в бездействии, выразившемся в неисполнении обязанности зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя или юридического лица для занятия предпринимательской деятельности.

Составной частью объективной стороны правонарушения являются и наступившие *вредные последствия*. Например, административная ответственность за нарушение требований пожарной безопасности, повлекшее возникновение пожара и уничтожение или повреждение чужого имущества либо причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью человека (ч. 6 ст. 20.4 КоАП РФ). Причинно-следственная связь между деянием и наступившими в результате его вредными последствиями также выступает важным признаком объективной стороны административного правонарушения. Установить причинно-следственную связь – значит выявить обстоятельства появления вредных последствий в результате совершения противоправного деяния. Однако большинство составов административных правонарушений (в отличие от преступлений) формальны, поскольку не предусматривают наступления в результате их совершений каких-либо материальных вредных последствий.

Длящиеся правонарушения характеризуются действием или бездействием, сопряженным с последующим длительным невыполнением обязанностей, возложенных на виновного законом. Такое правонарушение начинается с момента совершения преступного действия (бездействия) и кончается вследствие действия самого правонарушителя, направленного к прекращению правонарушения, или наступления событий, препятствующих совершению правонарушения (например, вмешательство органа власти).

Согласно п. 14 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» при применении ч. 2 ст. 4.5 КоАП РФ судьям необходимо исходить из того, что длящимся является такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся *невыполнении или ненадлежащем выполнении обязанностей*, возложенных на нарушителя законом.

Моментом окончания правонарушения следует считать составление протокола об административном правонарушении. Примеры длящихся административных правонарушений: открытие счета резидентом в банке–нерезиденте за пределами территории Российской Федерации и неоднократное использование его для осуществления переводов доходов от филиала, находящегося за границей (ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ); незаконное использование юридическим лицом в своем наименовании и (или) рекламе слов «биржа», «торговая система» или «организатор торговли», а также производных от них слов и сочетаний с ними (ч. 2 ст. 14.24 КоАП РФ).

Продолжаемое административное правонарушение – совершение одним и тем же лицом нескольких тождественных (сходных) правонарушений, за каждое из которых нарушитель должен привлекаться к административной ответственности. Например, ст. 12.2 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за управление транспортным средством с нарушением правил установки на нем государственных регистрационных знаков. Наличие объективной стороны административного правонарушения законодатель во многих случаях ставит также в зависимости от таких ее признаков, как время, место, способ, характер совершенного деяния.

Например, ч. 2 ст. 16.1 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за сокрытие товаров от таможенного контроля путем использования тайников или иных способов, затрудняющих обнаружение товаров, либо путем придания одним товарам вида других при перемещении их через таможенную границу Таможенного союза. При правовой квалификации необходимо определить способ сокрытия товаров. Место совершения административного правонарушения имеет значение при правовой квалификации по ст. 6.6 КоАП РФ, предусматривающей административную ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических требований, предъявляемых к организации питания населения в специально оборудованных местах (столовых, ресторанах, кафе, барах).

Содержание объективной стороны характеризуют следующие квалифицирующие признаки: повторность, систематичность, неоднократность.

Первый признак – *повторность* – повторное совершение однородного административного правонарушения, т. е. совершение административного правонарушения в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию в соответствии со ст. 4.6 КоАП за совершение однородного административного правонарушения.

При этом однородным считается правонарушение, имеющее единый родовый объект посягательства, независимо от того, установлена ли административная ответственность за совершенные правонарушения в одной или нескольких статьях КоАП РФ (например, совершение лицом, считающимся подвергнутым административному наказанию за нарушение правил дорожного движения по ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФ, административного правонарушения в области дорожного движения, предусмотренного ч. 4 ст. 12.15 КоАП РФ).

Повторность как обстоятельство, отягчающее административную ответственность, необходимо отличать от повторности как квалифицирующего признака состава административного правонарушения.

Систематическое правонарушение совершается в течение года два и более раз. КоАП РФ предусматривает лишение специального права физического лица за систематическое нарушение порядка пользования предоставленным правом.

Следующий квалифицирующий признак – это *неоднократность* административного правонарушения – совершение более двух однородных правонарушений, предусмотренных конкретной статьей КоАП РФ.

Время, место, способ, характер совершения деяния, его повторность, неоднократность, систематичность как признаки объективной стороны юридического состава административного правонарушения присущи не всем правонарушениям, поэтому они называются *факультативными признаками*. Противоправные действия или бездействие и наступившие в результате его вредные последствия являются *обязательными признаками* состава административного правонарушения.

§ 5. Субъект административного правонарушения

Субъект административного правонарушения – лицо, совершившее противоправное, виновное действие либо бездействие, за которое КоАП РФ или законом субъекта РФ установлена административная ответственность, и подлежащее административному наказанию. В соответствии с КоАП РФ субъектами административного правонарушения могут быть *физические и юридические лица*.

В теории административного права традиционно выделяют общий, специальный и особый субъекты административного правонарушения.

Общими субъектами административного правонарушения признаются: 1) физическое лицо, вменяемое, достигшее к моменту его совершения воз-

раста 16 лет; 2) юридическое лицо, обладающее признаками, предусмотренными ст. 48 ГК РФ.

Иными словами, общий субъект административного правонарушения – это физическое и юридическое лицо, не наделенное специальным правовым статусом, влияющим на применение административной ответственности.

Физические лица могут быть гражданами РФ, лицами без гражданства и иностранными гражданами. В соответствии со ст. 2.6 КоАП РФ иностранные граждане и лица без гражданства несут административную ответственность на общих основаниях. В КоАП РФ включены административные правонарушения, субъектом которых выступает только иностранный гражданин или лицо без гражданства. Например, данные субъекты несут административную ответственность за нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ (ч. 2 ст. 18.4 КоАП РФ); режима пребывания на территории Российской Федерации (ст. 18.8 КоАП РФ).

Законом устанавливается, что иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие административные правонарушения на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации подлежат административной ответственности на общих основаниях.

Иностранное юридическое лицо, совершившее за пределами Российской Федерации административное правонарушение, предусмотренное ст. 19.28 КоАП РФ и направленное против интересов Российской Федерации, подлежит административной ответственности на общих основаниях.

Специальными субъектами административного правонарушения признаются должностные лица, иные субъекты, имеющие специфичный правовой статус, учитываемый конкретными составами административных правонарушений в качестве их квалифицирующих признаков, например, свидетели, кандидаты, перевозчики, родители или иные законные представители несовершеннолетнего, водители, судоводители, частные детективы, пассажиры, главный редактор.

Специальные субъекты – юридические лица – различные коммерческие и некоммерческие организации, особенные признаки статуса или профиля деятельности которых обозначены статьями Особенной части в качестве специальных признаков соответствующих составов административных правонарушений. Например, избирательные объединения, избирательные блоки, редакция средств массовой информации, банки и иные кредитные организации.

Под *должностным лицом* как специальным субъектом административной ответственности КоАП РФ понимает лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т. е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и

муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, арбитражные управляющие, а также совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст. 9.22, 13.25, 14.24–14.25, 14.55–14.56, 14.61, 15.17–15.22, 15.23.1, 15.24.1, 15.26.1–15.26.2, 15.29–15.31, 15.37–15.38, ч. 9 ст. 19.5, ст. 19.7.3, 19.7.12 КоАП РФ, члены советов директоров (наблюдательных советов), коллегиальных исполнительных органов (правлений, дирекций), счетных комиссий, ревизионных комиссий (ревизоры), ликвидационных комиссий юридических лиц и руководители организаций, осуществляющих полномочия единоличных исполнительных органов других организаций, физические лица, являющиеся учредителями (участниками) юридических лиц, руководители организаций, осуществляющих полномочия единоличных исполнительных органов организаций, выступающих учредителями юридических лиц, несут административную ответственность как должностные лица.

Лица, осуществляющие функции члена комиссии по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, контрактные управляющие, работник контрактной службы, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст. 7.29–7.32, ч. 7, 7.1 ст. 19.5, ст. 19.7.2 КоАП РФ, несут административную ответственность как должностные лица.

Лица, осуществляющие функции по организации и осуществлению закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, в том числе члены комиссии по осуществлению закупок, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст. 7.32.3, ч. 7.2 ст. 19.5, ст. 19.7.2-1 КоАП РФ, несут административную ответственность как должностные лица.

Лица, осуществляющие функции члена лицензионной комиссии и совершившие административное правонарушение, предусмотренное ст. 19.6.2 КоАП РФ, несут административную ответственность как должностные лица.

Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившие административные правонарушения, несут административную ответственность как должностные лица, если настоящим Кодексом не установлено иное.

Лица, осуществляющие функции по организации и проведению обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов, в том числе члены конкурсной комиссии, аукционной комиссии, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст. 7.32.4 КоАП РФ, несут административную ответственность как должностные лица.

Особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государ-

ственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц), устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами.

Президент РФ не может быть привлечен к административной ответственности за деяния, совершенные им в период исполнения полномочий Президента РФ. Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока полномочий. Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания РФ не могут быть привлечены к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке; задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Любая проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором или следователем органа прокуратуры является исключительной компетенцией органов прокуратуры. Решение о привлечении судьи к административной ответственности судебной коллегией по представлению Генерального прокурора. Решение по вопросу о привлечении судьи к административной ответственности принимается в 10-дневный срок после поступления представления Генерального прокурора РФ.

Особыми субъектами административного правонарушения выступают военнослужащие и иные лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов. Особенность заключается в том, что военнослужащие и призванные на военные сборы граждане несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с дисциплинарным уставом.

Сотрудники органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в указанных органах.

Законом предусматривается, что лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о дисциплине, несут ответственность на общих основаниях в случаях совершения ими правонарушений, например в области: законодательства о выборах и референдумах, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны собственности, окружающей среды, обеспечения правил дорожного движения, обеспечения требований пожарной безопасности вне места службы, законодательства об охране окружающей природной среды, таможенных правил и правил режима Государственной границы РФ, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, налогов, сборов и финансов, невыполнения законных требований прокурора, следователя, лица, производящего дознание, или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении. К указанным лицам не могут быть применены административные наказания в виде административного ареста, а к военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, – также в виде административного штрафа.

§ 6. Субъективная сторона административного правонарушения

Субъективная сторона административного правонарушения – это психическое отношение субъекта (физического лица) к противоправному действию или бездействию и его последствиям. Обязательный признак субъективной стороны – вина субъекта административного правонарушения.

Вина – это психическое отношение лица к своему противоправному действию или бездействию и его последствиям. Она имеет место там, где у человека была возможность выбирать, т. е. различно поступать в одной и той же ситуации, когда объективно существует более чем один вариант возможного поведения. Правонарушитель осознает противоправность своего поведения и связанных с ним результатов.

Как родовое понятие, вина охватывает две допустимые формы состояния психики: умысел и неосторожность.

Административное правонарушение признается совершенным *умышленно*, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично. Закон называет *два элемента умысла*: 1) интеллектуальный, выражающийся в осознании лицом противоправности своего деяния и предвидении его вредных последствий; 2) волевой, состоящий в желании наступления вредных последствий или сознательном их допущении либо безразличном к ним отношении. Например, ст. 5.14 КоАП РФ предусматривает ответственность за умышленное уничтожение или повреждение агитационного либо информационного материала, относящегося к выборам, референдуму; ст. 7.17 КоАП РФ – за умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества. Невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, также может быть совершено умышленно (ст. 17.7 КоАП РФ).

В ч. 2 ст. 2.2 КоАП РФ закрепляется форма вины в виде *неосторожности*: правонарушение считается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия либо бездействия, но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на их предотвращение либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть. В данной статье указаны *два вида неосторожной вины*: самонадеянность, когда лицо предвидело вредные последствия своих действий, но без достаточных оснований рассчитывало на их предотвращение, и небрежность – лицо не предвидело таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть. Статья 9.10 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за повреждение тепловых сетей, совершенное по неосторожности. Неосторожность может быть и по отношению к последствиям совершенного деяния: например, ст. 12.30 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение Правил дорожного движения участником дорожного

движения (за исключением водителя транспортного средства), повлекшее по неосторожности причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего.

Субъективная сторона административного правонарушения, совершаемого организацией (юридическим лицом), состоит в виновном поведении, обуславливающим противоправный и общественно вредный характер действий субъекта ответственности и наступившие последствия таких действий. В российском административном праве институт виновной ответственности присутствует традиционно.

Однако необходимо учесть, что применительно к административной ответственности юридических лиц теория виновной ответственности используется совсем недавно и далеко не в полном объеме. Поэтому в вопросе коллективной ответственности в настоящее время наблюдается большое количество противоречий, разночтений и существенных практических сложностей в реализации административно-деликтного законодательства. Соответственно, от правильного ответа на него зависит правильное понимание действующих в этой области ответственности правовых норм.

Принцип ответственности за вину, безусловно, является прогрессивным моментом в теории ответственности, поскольку обеспечивает гарантии привлекаемого к ответственности в виде принципа презумпции невиновности, права не доказывать свою невиновность. Вина служит также важным средством индивидуализации ответственности, для чего используются такие ее формы, как умысел и неосторожность.

Доказывание вины исключает привлечение к ответственности лиц, которые причастны к действиям или их последствиям, внешне похожим на правонарушения, но таковыми не являющимся.

Активное стремление законодателя наделить юридическое лицо таким исключительно человеческим качеством, как вина, уязвимо с позиций общей теории права, поскольку понятие «юридическое лицо» – это своеобразный продукт эволюции гражданско-правовых отношений, система юридических и экономических свойств коллективного субъекта права, абстракция, разработанная для оптимизации отношений гражданского оборота. Так, по мнению Е. В. Богданова, «юридическое лицо – лишь инструмент прикрытия интересов людей, и прежде всего ответственности тех, кто оперирует данным инструментом в условиях гражданского оборота. Это оказалось весьма удобно и привлекательно для общества и государства и потому вряд ли в ближайшее время от этого инструмента откажутся»⁶.

Исходным пунктом в теории вины является ее понятие. «Вина – это субъективное явление, факт сознания»⁷. Она состоит в психическом отношении субъекта к своим действиям и к наступившим в их результате последствиям.

Итак, если принять во внимание признаки вины как чисто теоретической категории, то невольно приходится предполагать психологическое (т. е. интеллектуальное, волевое, эмоциональное) отношение предприятий (органи-

⁶ Богданов Е. В. Антропоморфизм как одно из направлений российской цивилистики // Государство и право. 2004. № 4. С. 26.

⁷ Петелин Б. Я. Методы установления вины // Сов. государство и право. 1983. № 10. С. 86.

заций) к процессу и результатам своего функционирования. «Однако юридическое лицо, – отмечает Е. В. Богданов, – не человек. И потому в отношении его не следует говорить о мотивах и мотивации, воле и вине, целях деятельности и проч. Ничего этого у юридического лица нет и быть не может. Все иные утверждения на этот счет есть антропоморфизм. На людей могут быть похожи только люди, но не правовые конструкции. Надо ли и далее исповедовать мировоззрение, которое не является научным? Не подошло ли время иной парадигмы?»⁸

В литературе не раз отмечалось, что «применение доктрины вины, если оно и возможно, может сводиться к анализу поведения только конкретных физических лиц»⁹, поскольку только они наделены такими качествами, как воля, сознание, интеллект, что выражает субъективную детерминированность их поведения.

Коллективная вина в этом смысле представляет собой психологическое отношение работников организации, формирующих ее волю к совершаемым ими противоправным поступкам и их вредным последствиям. Пожалуй, не нуждается в особых доказательствах тот факт, что вина юридического лица есть прежде всего проявление вины его работников. Сама по себе организация не может рассматриваться как носитель объективно существующего проявления деятельности сознания. Это юридическое допущение и в известной степени фикция. Именно поэтому в цивилистике, а теперь и в административном праве так важен подход к определению вины коллективного субъекта.

Одни авторы считают, что вина коллективного субъекта проявляется в вине его органов, членов коллектива, должностных лиц¹⁰; другие полагают, что вина есть коллективное, общее психологическое отношение¹¹; по мнению третьих, вина как неподдающаяся восприятию категория, которая может существовать в объективно выраженных материальных последствиях противоправного поведения коллективного образования¹².

Соответственно этим концепциям существуют различные формы определения вины юридического лица. Поскольку вина есть психологическое отношение, то, думается, ближе к истине стоят ученые, которые определяют коллективную вину по доминирующей индивидуальной вине конкретного работника либо лица, ответственного за обеспечение, выполнение обязанностей юридическим лицом.

⁸ Богданов Е. В. Антропоморфизм как одно из направлений российской цивилистики. С. 25.

⁹ Ельничев В. Н. Вина в международном праве // Правоведение. 1972. № 3. С. 24.

¹⁰ См.: Петров И. Н. Ответственность хозорганов за нарушение обязательств. М., 1974. С. 115.

¹¹ См.: Матвеев Г. К. Психологический аспект вины советских юридических лиц // Сов. государство и право. 1978. № 8. С. 41; Рабинович Ф. Л. Формы вины предприятия и договорная ответственность // Там же. 1970. № 3. С. 82; Ойгензихт В. А. Воля и вина в гражданском праве // Там же. 1982. № 4. С. 53.

¹² См.: Пугинский Б. И. Применение принципа вины при регулировании хозяйственной деятельности // Сов. государство и право. 1979. № 10. С. 67.

Сторонники теории выявления конкретных обстоятельств, свидетельствующих о вине организаций, встают на путь поиска доказательств проявления виновного поведения, однако сама вина как психологическое отношение коллектива ими не берется во внимание.

Нельзя согласиться с определением понятия вины юридического лица как неприложения юридическим лицом допускаемых и требуемых законодательством усилий для выполнения возложенных на него обязанностей, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность юридических лиц, а также неиспользования предоставленных прав и возможностей для устранения причин административного правонарушения (именно эта трактовка положена в основу ч. 2. ст. 2.1 КоАП РФ)¹³. Думается, данная трактовка вины юридического лица также не вносит ясности в исследование ее правовой природы и не содержит сущностных критериев, по которым можно было бы различать вину юридического и физического лица. Слабость позиции заключается в том, что в качестве признака вины указывается бездействие. Это позволяет сделать вывод о том, что авторы анализируемой формулировки ратуют за безвиновную ответственность юридического лица, что противоречит общим началам, когда наличие вины признано необходимым элементом основания административной ответственности¹⁴.

Предлагается также перенести конструкцию виновной ответственности из ст. 401 ГК РФ¹⁵.

С теоретических позиций субъектом административного правонарушения (как и преступления или дисциплинарного проступка) может выступать только физическое вменяемое лицо, достигшее соответствующего возраста. Значит, при обнаружении признаков состава административного правонарушения на территориях, в помещениях (иных объектах) или документах юридических лиц к административной ответственности следует привлекать не абстрактные «коллективные образования», а виновных в совершении правонарушений руководителей этих организаций или иных компетентных должностных лиц, обладающих административной деликтоспособностью. Для юридического же лица характерна имущественная (гражданско-правовая) ответственность. Другими словами, С. А. Шатов предлагает как в теории, так и в законодательстве ставить вопрос не об административной ответственности юридических лиц, а о возмещении вреда, причиненного общественным отношениям в ходе противоправной деятельности предприятий (организаций)¹⁶.

С этим нельзя согласиться. Учитывая большое количество правил в сфере публичного управления, установленных для организаций нормативными

¹³ См.: *Пугинский Б. И.* Применение принципа вины при регулировании хозяйственной деятельности. С. 63–70.

¹⁴ См.: *Калинина Л. А.* Роль административной науки в совершенствовании законодательства об административном правонарушении // *Административная ответственность: вопросы теории и практики.* М., 2005. С. 52.

¹⁵ См.: *Иванов Л.* Административная ответственность юридических лиц // *Рос. юстиция.* 2001. № 3. С. 22.

¹⁶ См.: *Шатов С. А.* Проблемы административной ответственности юридических и должностных лиц // *Закон и право.* 2006. № 6. С. 56.

установлениями, а также наметившейся тенденцией в производстве по делам об административных правонарушениях, с учетом судебной практики, «перекладывание» ответственности на соответствующих должностных лиц вряд ли будет способствовать повышению эффективности норм административно-деликтного права.

Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию о вине как об одном из необходимых условий привлечения юридического лица к административной ответственности. При наложении штрафов подлежат доказыванию как сам факт совершения правонарушения, так и степень вины правонарушителя. В теории административной ответственности особую остроту приобретает вопрос о вине юридического лица в совершении правонарушения. Конституционным Судом РФ вина однозначно объявлена органическим элементом юридического состава правонарушения, необходимым для привлечения к административной ответственности юридических лиц. Часть 2 ст. 2.1 КоАП РФ гласит: «Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъектов РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению». На наш взгляд, в данном определении «замаскирован» принцип объективного вменения, так как не установлено критериев доказывания, что у юридического лица «имелась возможность для соблюдения правил и норм». Кто должен принимать «зависящие от него меры»? Исходя из классической формулы вины, которая есть не что иное, как психологическое отношение лица к совершенному им деянию и его последствиям, определять вину юридического лица через вину его должностных лиц, наделяя тем самым юридическое лицо психологическими возможностями, с нашей точки зрения, неправильно. Воля коллектива есть не сумма индивидуальных норм, а иное качественно новое образование. Если вину юридического лица ставить в зависимость от вины должностных лиц, то какова цель установления административной ответственности юридических лиц?

Таким образом, сфера административной ответственности юридических лиц с учетом норм КоАП РФ требует серьезного теоретического осмысления.

Объективное вменение должно охватывать те случаи административной ответственности организаций, где психологическое отношение коллектива, должностных лиц к своим обязанностям достаточно понятно, и в законе четко установлен алгоритм действия, по которому не составляет труда определить лицо, не выполнившее свою обязанность перед государством, особенно, если об этой обязанности субъект ответственности знал заранее. Это в полной мере распространяется на формальные составы коллективных проступков.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в п. 4 мотивировочной части определения от 14 декабря 2000 г. № 244-О, вина организации при нарушении законодательства о контрольно-кассовых машинах проявляется в виновном действии (бездействии) соответствующих лиц, действующих от имени организации, и заключается в необеспечении

выполнения правил физическими лицами (конкретными работниками)¹⁷. Мнение о том, что виновные действия обществ будут составлять только виновные действия директора как исполнительного органа юридического лица, не имеет законодательного закрепления и противоречит действующему законодательству¹⁸. Однако объективное вменение – явление весьма опасное для общества, не совместимое с правовым государством, к тому же противоречит принципу невиновности. Поэтому необходимы иные подходы к определению вины юридического лица в совершении административного правонарушения – ответственной юридической конструкции в административном праве.

На практике могут возникнуть две крайности, связанные либо с учетом вины и дифференцированным применением мер административной ответственности, либо с учетом объективного вменения и серьезным ужесточением административно-наказательной политики. Существующий в настоящее время двойственный подход к определению вины организации в административных правонарушениях позволяет учесть практическую пользу каждого из них.

Объективная административная ответственность применяется в основном за нарушения, носящие формальный характер (с точки зрения деления составов на материальные и формальные), там, где действия юридического лица очевидны и отношение организации к ним объективировано документально или в реальном поведении сотрудников. Ответственность без учета вины существенно сокращает административное производство по соответствующим правонарушениям. Опыт работы государственных структур в области применения административной ответственности показывает, что объективное вменение надежно обеспечивает реальную исполнимость административных наказаний и параллельное снижение их процессуального обжалования.

Во-первых, существуют ограничения объективного вменения, такие как действие непреодолимой силы. Обстоятельства форс-мажор учитываются как исключающие вообще административную ответственность именно по признаку субъективной стороны, поскольку они не предполагают психологического отношения субъекта к деянию, внешне похожему на правонарушение.

Во-вторых, вина коллективных субъектов частично определяется при параллельном привлечении к ответственности конкретных должностных лиц. Индивидуальная вина всегда воплощается в коллективную, «когда виновные противоправные действия конкретных работников выносятся во внеш-

¹⁷ По жалобам граждан А. И. Косика и Т. Ш. Кенчхадзе, на нарушение их конституционных прав положениями абзаца шестого статьи 6 и абзаца второй части первой статьи 7 Закона Российской Федерации «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением»: определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2000 г. № 244-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 3. Ст. 272.

¹⁸ См.: Тимошкин К. А. Реализация норм КоАП РФ // Арбитражная практика. 2003. С. 86–88.

нюю сферу хозяйственной деятельности лица»¹⁹. Индивидуальная вина, таким образом, помогает определиться в объективных обстоятельствах правонарушения и подтвердить сложившуюся версию деяния.

Объективная ответственность позволяет предупредить безответственность, когда установление личной вины затруднено либо она исключается (при выезде директора фирмы за границу, смерти и других обстоятельствах) вообще.

В то же время при наличии материальных последствий правонарушения организации принцип презумпции вины был бы неадекватен теории индивидуализации ответственности и справедливости наказания. Трудно представить себе ситуацию, когда коллективная вина презюмируется, а личной вины конкретных работников в наступлении материальных последствий противоправного характера нет. Отсутствие учета формирования психологической, субъективной основы поведения организации может вызвать неоправданное расширение административного преследования невиновных субъектов. Здесь нужны четкие гарантии, установленные на уровне закона. Можно ли привлечь к ответственности строительную организацию за нарушение строительных норм, повлекших снижение или потерю прочности зданий, иных сооружений, если это было вызвано тем, что используемые в строительстве материалы не соответствовали установленным стандартам качества? Виновна ли организация в причинении вреда окружающей среде? При этом подлежит ли доказыванию виновность всех работников, осуществляющих действия от имени организации в целом?

Протокол об административном правонарушении бессилён разрешить вопрос, имелась ли в нарушении административных норм вина юридического лица. Должностное лицо правоохранительных и контролирующих органов при составлении протокола фиксирует только факт нарушения административного запрета и не обязано выяснять и заносить в протокол, имелась ли у юридического лица возможность соблюсти административное правило (ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ), а законные представители юридического лица не обязаны давать объяснения и замечания при составлении протокола (ч. 4 ст. 28.2 КоАП РФ).

Виновность юридического лица в совершении административного правонарушения подлежит обязательному выяснению (п. 3 ст. 29.10 КоАП РФ). Информацию о том, что юридическое лицо, имея возможность для соблюдения административных запретов, не приняло все зависящие от него меры по их соблюдению, орган административной юрисдикции, как правило, может получить только из объяснений законных представителей самого юридического лица и имеющихся у них документов. Процедура истребования сведений, предусмотренная ст. 26.10 КоАП РФ, в силу презумпции невиновности, не может быть эффективно применена к лицу, привлекаемому к административной ответственности.

Согласно п. 16 постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» выяснение виновности лица в

¹⁹ Матвеев Г. К. Психологический аспект вины советских юридических лиц. С. 44.

совершении административного правонарушения осуществляется на основании данных, зафиксированных в протоколе об административном правонарушении, объяснений лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в том числе об отсутствии возможности для соблюдения соответствующих правил и норм, о принятии всех зависящих от него мер по их соблюдению, а также на основании иных доказательств, предусмотренных ч. 2 ст. 26.2 КоАП РФ.

Рассматривая дело об административном правонарушении, арбитражный суд в судебном акте не вправе указывать на наличие или отсутствие вины должностного лица или работника в совершенном правонарушении, поскольку установление виновности названных лиц не относится к компетенции арбитражного суда.

Не менее интересна с точки зрения принципов виновной административной ответственности и презумпции невиновности и другая новация – ст. 2.10 КоАП РФ, которая определяет *правила привлечения к административной ответственности реорганизованных юридических лиц*. При слиянии нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо. В случае присоединения юридического лица к другому юридическому лицу к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается присоединившееся юридическое лицо. При разделении юридического лица или выделении из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается то юридическое лицо, к которому согласно разделительному балансу перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имуществу. При преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

Согласно ч. 7 ст. 2.10 КоАП РФ в случаях реорганизации юридического лица административная ответственность наступает независимо от того, было ли известно привлекаемому к административной ответственности юридическому лицу о факте административного правонарушения до завершения реорганизации.

Это положение представляется разумным в случае реорганизации путем преобразования, когда юридическое лицо остается самим собой и лишь меняет организационно-правовую форму. Однако с учетом указанных выше принципов административной ответственности трудно объяснить, почему за совершение административного правонарушения до реорганизации сливающимся, присоединяющимся, разделяющимся или выделяющимся юридическим лицом административную ответственность несет объединенное, присоединившееся, вновь возникшее или выделившееся юридическое лицо после реорганизации.

Реорганизация юридического лица подобна наследованию физического лица, которое не несет ответственности за личные обязательства наследода-

теля. А административная ответственность – это сугубо личная обязанность, которая не может быть отчуждена.

Еще большее недоумение вызывает ч. 5 ст. 2.10 КоАП РФ, в соответствии с которой при разделении или выделении юридического лица за совершение административного правонарушения привлекается то юридическое лицо, к которому, согласно разделительному балансу, перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имуществу и в связи с которыми было совершено административное правонарушение. Буквальное применение этой нормы делает ее практически мертвой, поскольку в большинстве случаев имущество и сделки не являются признаками состава правонарушения. Как будет решаться вопрос «преемственности» административной ответственности юридических лиц по ч. 5 ст. 2.10 КоАП РФ – предугадать сложно.

В заключение по данной проблеме нельзя не отметить важности *субъективного вменения*, которое несет в себе презумпцию невиновности. Объективное вменение, напротив, исходит из противоположного принципа, что дает основание говорить о перенесении в данном случае центра тяжести доказательственного процесса от органов юрисдикции к привлекаемому лицу. Представляется, что такие элементы неравенства сторон в административном производстве свидетельствуют о менее демократичном, более авторитарном, произвольном подходе к ответственности вообще. Поэтому, устанавливая ответственность юридического лица за административные правонарушения и допуская при этом возможность объективного вменения, необходимо сделать это правило исключением, точно установив границы его использования.

Глава 21

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ НАКАЗАНИЯ

§ 1. Административные наказания: понятие, цели, система и виды

Административное наказание – имманентная категория административной ответственности и административного принуждения. В административно-правовой литературе административное наказание рассматривается в структуре административной ответственности. В ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ *административное наказание* – это установленная государством мера ответственности за совершение административного правонарушения.

Административное наказание как вид административного принуждения устанавливается законом об административных правонарушениях, который принимается органами законодательной власти. В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ установление перечня видов административных наказаний и правил их применения относится к ведению Российской Федерации в

области законодательства об административных правонарушениях. Таким образом, КоАП РФ устанавливает исчерпывающий перечень административных наказаний, которые могут быть применены за совершение административных правонарушений.

Административные наказания тесно связаны с правонарушением, не применяются в отрыве от него, без него не существуют. Основные из них – *меры административной ответственности*, т. е. административные наказания, перечисленные в ст. 3.2 КоАП РФ и применяемые за административные правонарушения, прямо сформулированы в качестве таковых в статьях Особенной части КоАП РФ и законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

Административное наказание применяется лишь за совершенное административное правонарушение. Наказание объективно выступает в виде отрицательной реакции общества на совершенное правонарушение и выражается в административно-принудительном воздействии на правонарушителя. Совершение лицом деяния, содержащего признаки административного правонарушения и элементы, образующие его юридический состав, выступает основанием для наказания.

Административное наказание может быть применено к лицу, признанному виновным в совершении административного правонарушения. В данном признаке наказания реализуется важный принцип административно-деликтного законодательства – *принцип вины*. Лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина (ч. 1 ст. 1.5 КоАП РФ). К тому же административное наказание всегда носит личный характер и не должно затрагивать интересы третьих лиц.

По содержанию *административное наказание – это кара, которая заключается в обусловленном им лишении и ограничении прав правонарушителя*. Кара причиняет лицу, привлеченному к ответственности, обусловленные ограничения и лишения, а это вызывает определенные страдания. В связи с этим административное наказание должно быть справедливым, т. е. соответствовать характеру самого правонарушения, обстоятельствам его совершения, имущественному положению, личности виновного.

Административное наказание применяется широким кругом уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях органов и должностных лиц. Федеральное административно-деликтное законодательство значительно расширило круг лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, как правило, во внесудебном порядке. Противоположная тенденция сводится к тому, что выросло число административных наказаний, применяемых только судебными органами (административный арест; дисквалификация; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; обязательные работы; административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного лица или лица без

гражданства; административное приостановление деятельности)¹. Применение административных наказаний судами, по мнению ученых-административистов, становится наиболее приемлемой формой осуществления административной юрисдикции в России как правовом государстве.

Административное наказание всегда влечет следствие, при котором нарушитель и после исполнения административного наказания считается подвергнутым такому наказанию. В административно-правовой литературе этот признак характеризуют как *состояние административной наказанности* – это такое специфическое состояние лица, которое возникает у него со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления.

Наказанность в качестве обстоятельства, отягчающего административную ответственность, и квалифицирующего признака для применения более строгой меры наказания представляет собой повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

Цели административного наказания следует рассматривать как конечный результат, к которому стремится государство, порицая виновного за совершение административного правонарушения к конкретному виду административного наказания и применяя данный вид наказания. Статья 3.1 КоАП РФ выделяет в качестве цели административного наказания предупреждение совершения новых правонарушений как самим нарушителем (частная превенция), так и другими лицами (общая превенция).

Частная превенция представляет собой предупреждение нового правонарушения со стороны лица, уже привлеченного либо привлекавшегося к административной ответственности. Если впоследствии лицо, привлекаемое к административной ответственности, удерживает от совершения нового правонарушения опыт пережитого административного наказания, то частное предупреждение считается достигнутым.

Общая превенция представляет собой предупреждение правонарушений со стороны других лиц, склонных к совершению правонарушений. Указанных лиц удерживает реальное административное наказание конкретного правонарушителя. Угроза применения административного наказания обращена к сознанию и воле людей, и поэтому она может в какой-то мере служить сдерживающим началом для тех, кто намеревается совершить правонарушение. Общепредупредительное воздействие наказания обуславливается его неотвратимостью.

Таким образом, КоАП РФ содержит положения, придающие административному наказанию предупредительную и профилактическую направлен-

¹ Пункт 2 ст. 3.10 КоАП РФ предусматривает исключение, когда административное выдворение за пределы Российской Федерации как мера административного наказания может назначаться должностными лицами (в случае совершения административного правонарушения при въезде в Россию).

ность. К *предупреждению* административных правонарушений относится ч. 1 ст. 29.13 КоАП РФ, предписывающая судье, органу, должностному лицу, рассматривающему дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносить в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий. Например, Федеральной службой безопасности Российской Федерации установлен порядок внесения представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений². Представления вносятся соответствующими должностными лицами органов безопасности, наделенных правом рассмотрения дел об административных правонарушениях, согласно КоАП РФ в соответствующие государственные органы, администрации предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, в общественные объединения, а также соответствующим должностным лицам.

Основанием для внесения представлений служат достаточные данные, указывающие на наличие причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Поводами для внесения представлений являются выявленные органами безопасности в процессе оперативно-служебной деятельности причины и условия, способствующие реализации угроз безопасности Российской Федерации, или установленные органами безопасности причины и условия, способствовавшие совершению административного правонарушения.

Представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации, могут вноситься руководством ФСБ России, руководителями, начальниками подразделений ФСБ России, территориальных органов безопасности, органов безопасности в войсках и пограничных органов, выявивших указанные причины и условия. При этом, если адресат представления находится в пределах границ деятельности (участка ответственности) другого органа безопасности, то данный орган безопасности заблаговременно уведомляется о планируемом внесении представления.

Проекты подготовленных представлений перед подписанием в обязательном порядке должны пройти согласование в юридическом подразделении, а при необходимости также в следственном подразделении. Внесенные представления обязательны для рассмотрения и принятия мер по результатам их рассмотрения. Представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, рассматривается в течение месяца со дня его получения. За непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, ст. 19.6 КоАП РФ предусматривает административную ответственность в виде наложения административного штрафа на должностных лиц.

² О внесении представлений органами Федеральной службы безопасности : приказ от 13 марта 2004 г. № 162 (в ред. от 04.03.2014).

Одним из проявлений принципа гуманизма административной ответственности является законодательное положение о том, что административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица (ч. 2 ст. 3.1 КоАП РФ). Это положение в полной мере соответствует правовым нормам Конституции РФ, а также международно-правовым нормам, содержащимся во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.; Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, принятой 4 ноября 1950 г.; Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство человека обращения и наказания, принятой 26 ноября 1987 г., которые ратифицированы Парламентом РФ.

Виды административных наказаний как элементы системы административных наказаний необходимо объединены и взаимосвязаны, поскольку имеют большое количество общих черт (например, единый процессуальный порядок наложения, правила назначения административного наказания, одни и те же цели применения), являются мерами административной ответственности и устанавливаются государством. КоАП РФ в ч. 1 п. 2 ст. 1.3 называет *систему административных наказаний перечнем*.

Система административных наказаний выступает в качестве относительно самостоятельной категории, обуславливающей ее относительную автономность. В то же время сама по себе система административных наказаний не имеет прямого действия. Поскольку при рассмотрении конкретного дела и применении административного наказания административно-юрисдикционный орган руководствуется санкциями статей Особенной части КоАП РФ, избирая вид административного наказания, содержащийся в этой санкции. Каждый вид административного наказания имеет свои особенности, которые образуют присущую ему и только ему индивидуальность. *Система административных наказаний* – относительно устойчивая правовая категория, в пределах которой допустимы изменения свойств ее элементов – видов административных наказаний и их связей.

Структура системы административных наказаний определена расположением различных видов наказаний в определенном сравнительном порядке, в зависимости от степени их суровости, обусловленной, например, сравнительной ценностью и значимостью тех прав и свобод, ограничение которых составляет суть карательного воздействия. За совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания:

- 1) предупреждение;
- 2) административный штраф;
- 3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 4) лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- 5) административный арест;

- 6) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- 7) дисквалификация;
- 8) административное приостановление деятельности;
- 9) обязательные работы;
- 10) административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Законодатель упорядочил административные наказания от менее суровых к более суровым. Такое построение системы административных наказаний связано с пониманием значимости прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, обусловлено их ценностью и порядком закрепления в Конституции РФ и имеет большое значение. С одной стороны, четкая классификация административных наказаний служит вспомогательным средством для законодателя при упорядочении системы наказаний в административно-деликтном законе. С другой – открывает перед правоприменителем широкие возможности для строго соразмерного подхода к применению административных наказаний различным категориям нарушителей с учетом их личности, характера, степени общественной опасности, иных обстоятельств совершенных противоправных деяний.

Административные наказания могут быть классифицированы по следующим критериям:

1) *правомочности установления административных наказаний.* Законодательство об административных правонарушениях является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В связи с этим законодатель выделил наказания, которые могут быть установлены за правонарушения, предусмотренные КоАП РФ: административный арест; дисквалификация; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного лица или лица без гражданства; административное приостановление деятельности; обязательные работы; административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения. Поэтому законами субъектов РФ за административные правонарушения могут быть установлены только такие административные наказания, как предупреждение и административный штраф;

2) *характеру воздействия административных наказаний на субъект правонарушения,* позволяющему в свою очередь определить характер ограничений, причиняемых административными наказаниями: а) административные наказания морально-правового характера (предупреждение); б) наказания имущественного характера (административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное приостановление деятельности; обязательные работы); в) наказания неимущественного характера, направленные на ограничение личных прав правонарушителя (административный арест, дисквалификация, лишение специального права, предоставленного физическому лицу,

административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного лица или лица без гражданства; административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения);

3) *юридической значимости*: а) основные административные наказания (предупреждение, административный штраф, административный арест, дисквалификация, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, за исключением права управления транспортным средством соответствующего вида, административное приостановление деятельности; обязательные работы); б) основные и дополнительные административные наказания (конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного лица или лица без гражданства; административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения);

4) *направленности административного наказания к лицу, совершившему административное правонарушение*: а) применяемые к физическим лицам (все административные наказания, указанные в ст. 3.2 КоАП РФ); б) применяемые к юридическим лицам (предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное приостановление деятельности);

5) *субъекту, уполномоченному налагать административное наказание*: а) налагаемые судьями и только в судебном порядке (административный арест; дисквалификация; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного лица или лица без гражданства, административное приостановление деятельности; обязательные работы; административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения); б) налагаемые органами, должностными лицами и судьями (предупреждение, административный штраф, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного лица или лица без гражданства, в случае совершения административного правонарушения при въезде на территорию РФ).

§ 2. Предупреждение и административный штраф

Установленный административно-деликтным законом перечень административных наказаний начинается с предупреждения как наиболее ограниченного вида административного вмешательства в правовой статус личности. Закон определяет *предупреждение как меру административного наказания, выраженную в официальном порицании физического или юридического лица* (ст. 3.4 КоАП РФ). В этом смысле не следует путать с предупреждением как мерой административного пресечения. Устные предупреждения, которые в качестве административно-пресекательной меры должностные

лица делают гражданам и организациям, не считаются административными наказаниями.

Предупреждение по содержанию – административное наказание морально-правового характера, направленное на корреляцию морально-правовых установок личности виновного, устанавливаемое за совершение незначительных административных правонарушений. Предупреждение носит личный характер, т. е. применяется к конкретному физическому и юридическому лицу, совершившему административное правонарушение, не затрагивая интересы других (третьих) лиц.

В соответствии с ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ предупреждение устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба.

В случаях если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьей раздела II КоАП РФ или закона субъекта РФ об административных правонарушениях, административное наказание в виде административного штрафа может быть заменено являющемуся субъектом малого и среднего предпринимательства лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридическому лицу, а также их работникам на предупреждение в соответствии со ст. 4.1.1 КоАП РФ.

Таким образом, *предупреждение как административное наказание* представляет собой карательную санкцию исключительно морального характера и выражается, по сути, в официальном (от имени государства) и легальном причинении правонарушителю морального вреда.

Предупреждение – основное наказание, которое применяется самостоятельно и выносится в письменной форме. Только в этом случае оно влечет последствие, при котором нарушитель и после исполнения административного наказания считается подвергнутым такому наказанию. Предупреждение назначается широким кругом органов административной юрисдикции, в том числе и судами.

Постановление о назначении административного наказания в виде предупреждения исполняется судьей, органом, должностным лицом, вынесшим постановление, путем вручения или направления копии постановления. Копия постановления по делу об административном правонарушении вручается под расписку физическому лицу либо законному представителю физического лица или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе либо высылается указанным лицам в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

Предупреждение чаще всего предусматривается в санкциях административно-правовых норм альтернативно с *административным штрафом*, ко-

торый в соответствии со ст. 3.5 КоАП РФ определяется как денежное взыскание. Административный штраф – наиболее распространенный вид административного наказания, эффективен, поскольку носит имущественный характер.

По содержанию *административный штраф* – мера административного наказания имущественного характера, устанавливаемая законодательством РФ об административных правонарушениях, направленная на ограничение имущественных прав виновного (финансовых интересов и права собственности). Штраф является основным административным наказанием и может назначаться судьями, органами, должностными лицами.

В литературе административный штраф определяется как «материальное воздействие на нарушителя, которое выражается в денежном взыскании за неправомерный поступок»³; в законодательстве – как причинение определенного материального ущерба в качестве способа профилактического воздействия на поведение правонарушителя с целью возможного недопущения с его стороны противоправного деяния в будущем.

Конституционным Судом РФ неоднократно поднимался вопрос о том, что и штраф должен взыскиваться на основании судебного решения. Однако согласно правовой позиции КС РФ вынесение уполномоченным органом постановления о наложении штрафа еще не означает фактического отчуждения, принадлежащего гражданину имущества (денежных средств), прекращения права собственности на это имущество. Отчуждение осуществляется на такой стадии административного производства, как исполнительное, т. е. при уплате (взыскании) штрафа⁴. При этом КоАП РФ устанавливает процессуальные гарантии защиты законных интересов лица, в отношении которого вынесено постановление о привлечении к административной ответственности. Во-первых, постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению после вступления его в законную силу; во-вторых, вступает оно в законную силу после истечения срока, установленного для обжалования; в-третьих, в случае принесения протеста на вступившее в законную силу постановление его исполнение подлежит приостановлению. Следовательно, только судебное решение в данном случае является окончательным актом, на основании которого лицо может быть лишено своего имущества в результате взыскания штрафа, что согласуется с положением ч. 3 ст. 35 Конституции РФ.

Административный штраф является денежным взысканием, выражается в рублях и устанавливается для граждан в размере, не превышающем 5 тыс. рублей. Из данного правила устанавливаются исключения. Например, проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации либо допущение такого проживания нанимателем или собственником этого жилого помещения

³ Корнев А. П. Убеждение и принуждение в деятельности советской милиции // Труды Высшей школы МООН РСФСР. М., 1965. Вып. 11. С. 33.

⁴ По жалобе гражданки Аминовой З. А. на нарушение ее конституционных прав ст. 156 и 1999 КоАП РСФСР и п. 2 ст. 243 ГК РФ : определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2000 г.

свыше установленных законом сроков, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге, наказывается административным штрафом в размере 7 тыс. рублей.

За самовольное занятие земельного участка административный штраф составляет 10 тыс. рублей. За нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и религиозных объединениях административный штраф для граждан устанавливается в размере 50 тыс. рублей (ст. 5.26 КоАП РФ).

За нарушение запретов либо несоблюдение порядка выполнения работ в охранных зонах магистральных трубопроводов административный штраф для граждан не может превышать 100 тыс. рублей (ст. 11.20.1 КоАП РФ). Самовольное проникновение на подземный или подводный объект, охраняемый в соответствии с законодательством Российской Федерации о ведомственной или государственной охране, если это действие не содержит признаков уголовно наказуемого деяния, влечет административный штраф в виде 200 тыс. рублей.

За нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании административный штраф на граждан устанавливается в размере 300 тыс. рублей (ст. 5.38 КоАП РФ).

Административный штраф устанавливается для должностных лиц в размере, не превышающем 50 тыс. рублей. Из данного правила устанавливаются также исключения, например: за организацию массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка, административный штраф на граждан устанавливается в размере 600 тыс. рублей (ст. 20.2.2 КоАП РФ).

За нарушение правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований на должностных лиц устанавливается административный штраф в размере, не превышающем 200 тыс. рублей (ст. 20.32 КоАП РФ).

Для юридических лиц административный штраф устанавливается в размере, не превышающем 1 млн рублей.

За создание юридическим лицом условий для торговли детьми и (или) эксплуатации детей предусмотрен административный штраф в размере, не превышающем 5 млн рублей.

За уничтожение или повреждение объектов культурного наследия народов Российской Федерации для юридических лиц устанавливается административный штраф в размере, не превышающем 60 млн рублей.

Административный штраф может выражаться в величине, кратной:

1) стоимости предмета административного правонарушения на момент окончания или пресечения административного правонарушения;

2) сумме неуплаченных и подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения налогов, сборов или таможенных пошлин, либо сумме незаконной валютной операции, либо сумме денежных средств, не зачисленных в установленный срок на счета в уполномоченных банках, либо сумме денежных средств, кратной размеру ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от суммы

денежных средств, зачисленных на счета в уполномоченных банках с нарушением установленного срока, либо сумме денежных средств, не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию, либо сумме денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, незаконно переданных или оказанных от имени юридического лица, либо сумме неуплаченного административного штрафа, либо сумме расчета без применения контрольно-кассовой техники;

3) сумме выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, либо сумме расходов правонарушителя на приобретение товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации или приобретению товара (работы, услуги) в предшествующем календарном году;

4) сумме выручки правонарушителя, полученной от реализации товара (работы, услуги) вследствие неправомерного завышения регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного) за весь период, в течение которого совершалось правонарушение, но не более одного года;

4.1) сумме затрат, включенных в себестоимость продукции по государственному оборонному заказу, не относящихся к производству такой продукции;

5) начальной (максимальной) цене гражданско-правового договора, предметом которого выступают поставка товара, выполнение работы или оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) и который заключен от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования, а также бюджетным учреждением или иным юридическим лицом в соответствии с ч. 1, 4–6 ст. 15 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»; цене контракта, заключенного с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);

6) сумме излишнего дохода либо сумме убытков, которых лицо избежало в результате неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком;

7) незадекларированной сумме наличных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов;

8) сумме средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, использованных не по целевому назначению, либо сумме бюджетного кредита, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо сумме платы за пользование бюджетным кредитом, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо сумме полученного бюджетного кредита, либо сумме полученной бюджетной инве-

стиции, либо сумме полученной субсидии, либо сумме средств, подлежащих зачислению на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо сумме средств незаконно произведенных операций;

9) разности суммы административного штрафа, который был бы наложен за совершение административного правонарушения при представлении достоверных сведений (информации), необходимых для расчета размера административного штрафа, и суммы наложенного административного штрафа.

10) кадастровой стоимости земельного участка;

11) стоимости неисполненных обязательств, предусмотренных контрактом на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг;

12) цене совершенной государственным (муниципальным) унитарным предприятием или государственным (муниципальным) учреждением сделки;

13) сумме денежных средств, которые получены редакцией средства массовой информации, вещателем или издателем и информация о получении которых должна предоставляться в соответствии с законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации.

Размер административного штрафа не может быть менее 100 рублей, а за совершение административного правонарушения в области дорожного движения – менее 500 рублей.

Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из стоимости предмета административного правонарушения, а также исходя из суммы неуплаченных налогов, сборов или таможенных пошлин, либо суммы незаконной валютной операции, либо суммы денежных средств, не зачисленных в установленный срок на счета в уполномоченных банках, либо суммы денежных средств, кратной размеру ставки рефинансирования Центрального банка РФ от суммы денежных средств, зачисленных на счета в уполномоченных банках с нарушением установленного срока, либо суммы денежных средств, не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию, либо суммы денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, незаконно переданных или оказанных от имени юридического лица, либо суммы средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, использованных не по целевому назначению, либо суммы бюджетного кредита, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо суммы платы за пользование бюджетным кредитом, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо суммы полученного бюджетного кредита, либо суммы полученной бюджетной инвестиции, либо суммы полученной субсидии, либо суммы средств, подлежащих зачислению на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо суммы средств незаконно произведенных операций, либо незадекларированной суммы наличных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов, либо суммы расчета без применения контрольно-кассовой техники, не может превышать трехкратного размера стоимости предмета административного правонарушения либо соответствующей суммы или стоимости, в случаях, предусмо-

тренных ст. 7.27 и 7.27.1 КоАП РФ, не может превышать пятикратного размера стоимости похищенного имущества, в случае, предусмотренном ч. 1.1 ст. 8.8 КоАП РФ, не может превышать 500 тыс. рублей, а в случае, предусмотренном ст. 19.28 КоАП РФ, – стократного размера суммы денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, незаконно переданных или оказанных либо обещанных или предложенных от имени юридического лица.

Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из суммы выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, либо из суммы расходов правонарушителя на приобретение товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, не может превышать одну двадцать пятую совокупного размера суммы выручки от реализации всех товаров (работ, услуг) за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации или приобретению товаров (работ, услуг) в предшествующем календарном году.

Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из суммы выручки правонарушителя, полученной от реализации товара (работы, услуги) вследствие неправомерного завышения регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного), не может превышать двукратной величины излишне полученной выручки за весь период регулирования, в течение которого совершалось правонарушение, но не более одного года.

Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из разности суммы административного штрафа, который был бы наложен за совершение административного правонарушения при представлении достоверных сведений (информации), необходимых для расчета размера административного штрафа, и суммы наложенного административного штрафа, не может превышать десятикратного размера наложенного административного штрафа.

Сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Административный штраф не может применяться к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, а также к курсантам военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы.

Санкции норм административного права предусматривают штраф с указанием его пределов (*относительно-определенная санкция*) или точного размера (*абсолютно-определенная санкция*).

Только предупреждение и административный штраф (два из девяти видов административных наказаний) могут быть установлены КоАП РФ и законами субъектов РФ об административных правонарушениях.

В соответствии со ст. 32.2 КоАП РФ административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности,

не позднее 60 дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу, за исключением следующих случаев:

– административный штраф, назначенный иностранному гражданину или лицу без гражданства одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации, должен быть уплачен не позднее следующего дня после дня вступления в законную силу соответствующего постановления по делу об административном правонарушении;

– административный штраф, назначенный за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 11.26, 11.29, 12.9, ч. 6–7 ст. 12.16, ст. 12.21.3 Кодекса, должен быть уплачен до выезда принадлежащего иностранному перевозчику транспортного средства, на котором совершено административное правонарушение, с территории Российской Федерации, но не позднее срока, составляющего 60 дней;

– в течение 60 дней со дня истечения срока отсрочки или рассрочки, предоставленной лицу. При наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного наказания в виде административного ареста, лишения специального права или в виде административного штрафа невозможно в установленные сроки, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, могут отсрочить исполнение постановления на срок до одного месяца.

С учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, уплата административного штрафа может быть рассрочена судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, на срок до трех месяцев.

Отсрочка или рассрочка исполнения постановления о назначении административного наказания в виде административного штрафа не применяется в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, которым административный штраф назначен одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

При уплате административного штрафа лицом, привлеченным к административной ответственности за совершение административного правонарушения в области дорожного движения, за исключением административных правонарушений, предусмотренных ч. 1.1 ст. 12.1, ст. 12.8, ч. 6–7 ст. 12.9, ч. 3 ст. 12.12, ч. 5 ст. 12.15, ч. 3.1 ст. 12.16, ст. 12.24, 12.26, ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ, не позднее 20 дней со дня вынесения постановления о наложении административного штрафа административный штраф может быть уплачен в размере половины суммы наложенного административного штрафа. В случае если исполнение постановления о назначении административного штрафа было отсрочено либо рассрочено судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, административный штраф уплачивается в полном размере.

Сумма административного штрафа вносится или переводится лицом, привлеченным к административной ответственности, в кредитную организацию, в том числе с привлечением банковского платежного агента или банковского платежного субагента, осуществляющих деятельность в соответствии с Федеральным законом «О национальной платежной системе», ор-

ганизацию федеральной почтовой связи либо платежному агенту, осуществляющему деятельность в соответствии с Федеральным законом от 3 июня 2009 г. № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами».

При отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, и информации об уплате административного штрафа в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах по истечении срока, установленного для уплаты административного штрафа, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, изготавливают второй экземпляр указанного постановления и направляют его в течение 10 суток судебному приставу-исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном федеральным законодательством. В случае изготовления второго экземпляра постановления о наложении административного штрафа в форме электронного документа, юридическая сила которого подтверждена усиленной квалифицированной электронной подписью в соответствии с законодательством Российской Федерации, указанный второй экземпляр направляется судебному приставу-исполнителю в электронном виде по информационно-телекоммуникационным сетям. Кроме того, должностное лицо федерального органа исполнительной власти, структурного подразделения или территориального органа, иного государственного органа, рассмотревших дело об административном правонарушении, либо уполномоченное лицо коллегиального органа, рассмотревшего дело об административном правонарушении, составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, в отношении лица, не уплатившего административный штраф. Протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 Кодекса, в отношении лица, не уплатившего административный штраф по делу об административном правонарушении, рассмотренному судьей, составляет судебный пристав-исполнитель. Протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 Кодекса, не составляется в случае, если это иностранные граждане и лица без гражданства, которые своевременно не уплатили административный штраф, назначенный им одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

Банк или иная кредитная организация, организация федеральной почтовой связи, платежный агент, осуществляющий деятельность по приему платежей физических лиц, или банковский платежный агент (субагент), осуществляющий деятельность в соответствии с Федеральным законом «О национальной платежной системе», которым уплачивается сумма административного штрафа, обязаны незамедлительно после уплаты административного штрафа лицом, привлеченным к административной ответственности, направлять информацию об уплате административного штрафа в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах, предусмотренную Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

§ 3. Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения обладает безвозмездным характером и имеет следующие признаки:

- 1) мера административного наказания имущественного характера, устанавливаемая только КоАП РФ;
- 2) имеет своим содержанием принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или собственность субъекта РФ не изъятых из оборота вещей;
- 3) наказание распространяется только на орудие совершения или предмет административного правонарушения;
- 4) применяется в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания;
- 5) может быть применено в отношении и физических и юридических лиц;
- 6) назначается судьей.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ конфискация может применяться как мера юридической ответственности, влекущая утрату собственником его имущества, только с вынесением соответствующего судебного решения. Административные органы вправе применять в отношении имущества превентивные меры обеспечительного характера (изъятие, арест, задержание). Конституционный Суд РФ в постановлении от 11 марта 1998 г. сформулировал правовую позицию, согласно которой должностные лица, реализующие установленные законом полномочия по применению превентивных мер, вправе задерживать транспортные средства именно потому, что подобные меры не являются санкцией за совершенное правонарушение, не связаны с лишением имущества. Предписание ч. 3 ст. 35 Конституции РФ о лишении имущества не иначе как по решению суда является обязательным во всех случаях, когда встает вопрос о применении конфискации имущества как санкции за правонарушение. Конституционные положения о прерогативе судебной власти, по мнению Конституционного Суда РФ, являются фундаментальными принципами юстиции в правовом государстве и в то же время составляют основу правового статуса личности и гарантий ее неприкосновенности. Именно судебная процедура служит гарантией соблюдения права собственности, прав граждан и юридических лиц; обеспечивает при рассмотрении дела состязательность и равноправие сторон, назначение справедливого и соразмерного тяжести правонарушения взыскания.

Конфискация может быть обращена лишь на собственность правонарушителя, что соответствует признаку личного характера административного наказания. Однако в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ федеральный законодатель вправе допустить конфискацию имущества, явившегося орудием или средством совершения либо непосредственным объектом таможенного правонарушения, независимо от того, находятся ли соответствующие товары либо транспортные средства в собственности совершившего его лица, а также независимо от того, установлено это лицо

или нет⁵. Например, могут быть конфискованы изготовленная продукция, орудия производства и сырья за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (лицензия) обязательно; этиловый спирт и спиртосодержащая продукция за розничную продажу такой продукции, рекламная продукция, денежные средства, контрафактные экземпляры произведений фонограмм, суда, летательные аппараты, оружие и боеприпасы и др. В связи с данным обстоятельством конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, принадлежащих на праве собственности лицу, не привлеченному к административной ответственности за данное административное правонарушение и не признанному в судебном порядке виновным в его совершении, не применяется, за исключением административных правонарушений в области таможенного дела (нарушения таможенных правил), предусмотренных главой 16 КоАП РФ.

Не является конфискацией изъятие из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, орудия совершения или предмета административного правонарушения:

- подлежащих в соответствии с федеральным законом возвращению их законному собственнику;
- изъятых из оборота либо находившихся в противоправном владении лица, совершившего административное правонарушение, по иным причинам и на этом основании подлежащих обращению в собственность государства или уничтожению.

Законодатель устанавливает в ч. 2 ст. 3.7 КоАП РФ ограничения в применении рассматриваемого вида административного наказания. Конфискация охотничьего оружия, боевых припасов и других дозволенных орудий охоты или рыболовства не может применяться к лицам, для которых охота или рыболовство являются основным законным источником средств к существованию.

Согласно абз. 2 п. 15 постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» при назначении наказания в виде конфискации вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения, суд, руководствуясь ст. 32.4 КоАП РФ и ст. 11 Федерального закона «Об исполнительном производстве», направляет исполнительный лист судебному приставу-исполнителю по месту нахождения (жительства) лица, привлеченного к ответственности, либо по месту нахождения имущества.

Постановление судьи о конфискации вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения, исполняется судебным приставом-исполнителем в порядке, предусмотренном федеральным законодательством, а постановление о конфискации оружия и боевых припасов – территориальными органами федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 1999 г. № 8-П.

Постановление судьи о конфискации вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения в области таможенного дела, ответственность за которое предусмотрена главой 16 КоАП РФ, исполняется таможенным органом, осуществившим изъятие указанной вещи, путем ее передачи органу (организации), уполномоченному (уполномоченной) Правительством РФ на распоряжение товарами, обращенными в федеральную собственность⁶.

Реализация конфискованных вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Конфискованные экземпляры произведений и фонограмм, материалы и оборудование, используемые для их воспроизведения, и иные орудия совершения административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 7.12 КоАП РФ, подлежат уничтожению, за исключением случаев передачи конфискованных экземпляров произведений или фонограмм владельцу авторских прав или смежных прав по его просьбе. Если указанные орудия или предметы были изъяты в соответствии со ст. 27.10 КоАП РФ или арестованы в соответствии со ст. 27.14 КоАП РФ, то их уничтожение или передача производится судьей или по его поручению органом, должностное лицо которого произвело изъятие или арест.

Если оружие или боевые припасы были изъяты в соответствии со ст. 27.10 КоАП РФ или арестованы в соответствии со ст. 27.14 КоАП РФ, то их передача в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, производится по поручению судьи органом, должностное лицо которого произвело изъятие или арест.

Конфискованные товары легкой промышленности, перечень которых устанавливается Правительством РФ, в соответствии с решением суда подлежат уничтожению в порядке, установленном Правительством РФ.

Перечень товаров легкой промышленности, изъятых из незаконного оборота или конфискованных при производстве по уголовным делам или делам об административных правонарушениях и подлежащих уничтожению, а также порядок их уничтожения утверждены постановлением Правительства РФ от 7 марта 2014 г. № 180.

§ 4. Лишение специального права, предоставленного физическому лицу

Лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права устанавливается за *грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом* в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ.

Лишение физического лица ранее предоставленного ему специального права устанавливается также за уклонение от исполнения иного адми-

⁶ О порядке учета, оценки и распоряжения имуществом, обращенным в собственность государства : постановление Правительства РФ от 29 мая 2003 г. № 311 (с изм. и доп.).

направленного наказания, назначенного за нарушение порядка пользования этим правом, в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, за нарушение установленного в соответствии с законодательством об исполнительном производстве временного ограничения на пользование специальным правом.

Данный вид административного наказания может применяться *только в отношении физических лиц*. Лица, совершившие административные правонарушения, могут быть, например, лишены следующих специальных прав:

1) права охоты, напимере, ст. 8.37 устанавливает ответственность за нарушение правил охоты;

2) права управления транспортным средством, воздушным судном, судном. Часть 1 ст. 12.8 КоАП РФ предусматривает административное наказание административный штраф в размере 30 тыс. рублей с лишением права управления транспортными средствами за управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения. Лишают права управления воздушным судном за нарушение правил безопасности эксплуатации воздушных судов (ч. 1 ст. 11.5 КоАП РФ). За нарушение правил плавления предусмотрено административное наказание в виде лишения права управления судном (ч. 1 ст. 11.7 КоАП РФ). Нарушение правил или норм эксплуатации тракторов, самоходных, дорожно-строительных и иных машин и оборудования влечет административное наказание в виде лишения права управления транспортным средством (ст. 9.3 КоАП РФ);

3) права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств. Следует отметить, что в ст. 32.5 и 32.6 КоАП РФ упоминается о лишении данного права. Однако в статьях Особенной части КоАП РФ не установлены правонарушения, предусматривающие лишение права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств.

Лишение применяется только в качестве основного вида наказания на срок от одного месяца до трех лет.

Применить данный вид административного наказания можно лишь к физическому лицу, которому специальное право было ранее предоставлено и которое этого права не лишено или не утратило его по иным основаниям. Лишение физического лица ранее предоставленного ему специального права фактически означает для него запрет заниматься соответствующим видом деятельности на определенный срок. Лишение специального права в виде права управления транспортным средством не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью, за исключением случаев управления транспортным средством в состоянии опьянения, повторного нарушения правил переезда через железнодорожные пути, повторного совершения выезда в нарушение Правил дорожного движения на полосу, предназначенную для встречного движения, повторного движения во встречном направлении по дороге с односторонним движением, нарушения Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего, невыполнения требования Правил дорожного движения о запрещении водителю употреблять алкогольные на-

питки, наркотические или психотропные вещества после дорожно-транспортного происшествия, к которому он причастен, либо после того, как транспортное средство было остановлено по требованию сотрудника полиции, до проведения уполномоченным должностным лицом освидетельствования в целях установления состояния опьянения или до принятия уполномоченным должностным лицом решения об освобождении от проведения такого освидетельствования, уклонения от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения, а также оставления указанным лицом в нарушение установленных правил места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он являлся. Лишение специального права в виде права охоты не может применяться к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию, за исключением осуществления охоты с нарушением установленных правилами охоты сроков охоты, за исключением случаев, если допускается осуществление охоты вне установленных сроков, либо осуществление охоты недопустимыми для использования орудиями охоты или способами охоты.

Постановление судьи о лишении права управления транспортным средством, за исключением трактора, самоходной машины и других видов техники, исполняется должностными лицами органов внутренних дел.

Постановление судьи о лишении права управления трактором, самоходной машиной или другими видами техники исполняется должностными лицами органов, осуществляющих региональный государственный надзор в области технического состояния самоходных машин и других видов техники.

Постановление судьи о лишении права управления судном (в том числе маломерным) исполняется должностными лицами органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением правил пользования судами (в том числе маломерными).

Постановление судьи о лишении права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств исполняется должностными лицами органов, осуществляющих государственный надзор за связью.

Постановление судьи о лишении права осуществлять охоту исполняется должностными лицами органов, осуществляющих федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к охотничьим ресурсам, и среды их обитания.

Постановление судьи о лишении права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему исполняется должностными лицами территориальных органов федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации.

Исполнение постановления о лишении права управления транспортным средством соответствующего вида или другими видами техники осуществляется путем изъятия и хранения в течение срока лишения указанного специального права, соответственно, водительского удостоверения, удостоверения на право управления судами (в том числе маломерными) или удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), если водитель, судоводитель или

тракторист-машинист (тракторист) лишен права управления всеми видами транспортных средств, судов (в том числе маломерных) и другой техники.

Исполнение постановления о лишении права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств осуществляется путем изъятия и хранения в течение срока лишения указанного специального права специального разрешения на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств. Порядок изъятия специального разрешения на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственный надзор за связью в Российской Федерации.

Исполнение постановления о лишении права охоты осуществляется путем аннулирования охотничьего билета в соответствии с Порядком выдачи и аннулирования охотничьего билета единого федерального образца⁷.

Исполнение постановления о лишении права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему осуществляется путем аннулирования лицензии на приобретение оружия и (или) разрешения на хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему и изъятия оружия и патронов к нему⁸.

По истечении срока лишения специального права документы, изъятые у лица, подвергнутого данному виду административного наказания, подлежат возврату.

По истечении срока лишения специального права за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 9.3 и главой 12 КоАП РФ, водительское удостоверение или удостоверение тракториста-машиниста (тракториста), изъятые у лица, подвергнутого данному виду административного наказания, возвращаются после проверки знания им Правил дорожного движения и после уплаты в установленном порядке наложенных на него административных штрафов за административные правонарушения в области дорожного движения, а за совершение административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 и 4 ст. 12.8, ч. 1 ст. 12.26 и ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ, также медицинского освидетельствования данного лица на наличие медицинских противопоказаний к управлению транспортным средством.

Хранение не востребовавшихся документов осуществляется в течение трех лет. По истечении указанного срока не востребовавшиеся документы подлежат уничтожению.

⁷ Об утверждении Порядка выдачи и аннулирования охотничьего билета единого федерального образца, формы охотничьего билета : приказ Минприроды РФ от 20 января 2011 г. № 13.

⁸ Административный регламент исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по контролю за оборотом гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций, а также за соблюдением гражданами и организациями законодательства Российской Федерации в области оборота оружия : приказ МВД России от 29 июня 2012 г. № 646 (ред. от 27.11.2015).

Течение срока лишения специального права начинается со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания в виде лишения соответствующего специального права.

В течение трех рабочих дней со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания в виде лишения соответствующего специального права лицо, лишенное специального права, должно сдать документы, предусмотренные ч. 1–3.1 ст. 32.6 КоАП РФ, в орган, исполняющий этот вид административного наказания, а в случае утраты указанных документов заявить об этом в указанный орган в тот же срок.

В случае уклонения лица, лишенного специального права, от сдачи соответствующего удостоверения (специального разрешения) или иных документов срок лишения специального права прерывается. Течение прерванного срока лишения специального права продолжается со дня сдачи лицом либо изъятия у него соответствующего удостоверения (специального разрешения) или иных документов, а равно получения органом, исполняющим этот вид административного наказания, заявления лица об утрате указанных документов.

Течение срока лишения специального права в случае назначения лицу, лишенному специального права, административного наказания в виде лишения того же специального права начинается со дня, следующего за днем окончания срока административного наказания, примененного ранее.

§ 5. Административный арест

Существенное место в системе административных наказаний Российской Федерации занимает одно из самых суровых наказаний – административный арест. Эта мера административного наказания заключается в *содержании нарушителя в условиях изоляции от общества, носит неимущественный характер, направлена на ограничение личных прав (свободы, свободы передвижения)*. Административный арест устанавливается и применяется только в качестве основного наказания и *назначается судьей*.

Административный арест устанавливается на срок до 15 суток. За нарушение установленного порядка организации или проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо организацию повлекшего нарушение общественного порядка массового одновременного пребывания или передвижения граждан в общественных местах, за нарушение требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции либо за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах – до 30 суток.

При назначении административного наказания необходимо учитывать, что срок административного задержания включается в срок административного ареста. В административно-правовой литературе об административной ответственности высказывается позиция о введении правовой нормы, предусматривающей возможность постановки вопроса о сокращении срока отбывания административного ареста в случае добросовестного поведения правонарушителя.

Административный арест – строгое административное наказание, назначаемое лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений. Например, за неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних (ст. 5.35 КоАП РФ); за незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов (ст. 6.8 КоАП РФ); потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача (ст. 6.9 КоАП РФ); получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией (ст. 6.12 КоАП РФ); мелкое хищение (ст. 7.27 КоАП РФ); и др.

Анализ административных правонарушений, за совершение которых предусмотрен такой вид административного наказания, как административный арест, показывает, что альтернативно с арестом в санкциях статей Особенной части предусматривается *наложение административного штрафа*. Это дает возможность субъекту административно-юрисдикционной деятельности избирательно подходить к решению вопроса о выборе соответствующего вида административного наказания.

Согласно ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ административный арест устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений и не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, лицам, не достигшим возраста 18 лет, инвалидам I и II групп, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам Следственного комитета РФ, органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, войск национальной гвардии Российской Федерации, Государственной противопожарной службы и таможенных органов.

По мнению А. С. Дугенца, в целях гуманизации рассматриваемой нормы, перечень предусмотренных в ней субъектов ответственности необходимо сделать открытым. «Логическое осмысление содержательной части рассматриваемой правовой нормы позволяет усомниться в ее безупречности, с определенной долей условности она представляется уязвимым местом отечественной правовой системы». Например, «почему должны отбывать наказание лица, имеющие признанные заслуги перед Родиной, принимавшие участие в военных действиях, отдавшие многие годы служению отечеству и на законных основаниях вышедшие в запас или отставку?»⁹

Мы согласны с тем, что перечню в ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ необходимо придать открытый характер. Интересы привлекаемых к ответственности лиц должны быть защищены не только возможностью альтернативного применения административного ареста, но и расширением круга субъектов рассматриваемых административно-деликтных отношений.

Постановление судьи об административном аресте *исполняется органами внутренних дел немедленно после вынесения такого постановления*.

⁹ Дугенец А. С. Административный арест // Рос. следователь. 2004. № 2. С. 36.

Порядок отбывания административного ареста регулируется Федеральным законом от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста».

КоАП РФ не содержит правовой нормы, предусматривающей приостановление исполнения постановления о наложении административного наказания в виде административного ареста в связи с подачей жалобы на это постановление. Исключение возможности приостановления исполнения постановления об административном аресте в случае его обжалования в установленные законом сроки вызывает определенное возражение, так как приводит к нарушению соблюдения конституционного права граждан на судебную защиту.

Лицо, подвергнутое административному аресту, содержится под стражей в месте, определяемом органами внутренних дел. При исполнении постановления об административном аресте осуществляется личный досмотр лица, подвергнутого административному аресту.

Федеральным законом установлены принципы отбывания административного ареста, такие как: законность, гуманизм, уважение человеческого достоинства. При отбывании административного ареста не допускается причинение физических или нравственных страданий лицам, подвергнутым административному аресту. Не допускается дискриминация лиц, подвергнутых административному аресту, либо предоставление им льгот и привилегий по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также по иным обстоятельствам.

Местами отбывания административного ареста являются подразделения территориальных органов федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел (далее – федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел).

Внутренний распорядок в местах отбывания административного ареста определяется Правилами внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста, утвержденными в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Создание, реорганизация и ликвидация мест отбывания административного ареста осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Финансирование мест отбывания административного ареста осуществляется за счет средств федерального бюджета. Органы государственной власти субъекта РФ вправе участвовать в осуществлении органами внутренних дел Российской Федерации функций по содержанию лиц, подвергнутых административному аресту, с осуществлением расходов за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта РФ на осуществление целевых расходов).

Федеральный закон устанавливает следующие права лиц, подвергнутых административному аресту:

- 1) получение информации о своих правах и обязанностях, порядке и условиях отбывания административного ареста, в том числе изменении указанных порядка и условий;
- 2) личную безопасность;
- 3) вежливое обращение со стороны администрации, сотрудников и медицинских работников места отбывания административного ареста;
- 4) обращение в соответствии с законодательством Российской Федерации с предложениями, заявлениями и жалобами по вопросам законности и обоснованности административного ареста и нарушения их прав и законных интересов;
- 5) свидания с родственниками и иными лицами в соответствии с Федеральным законом;
- 6) получение юридической помощи в соответствии с Федеральным законом;
- 7) хранение при себе документов и записей, касающихся реализации их прав и законных интересов при отбывании административного ареста;
- 8) охрану здоровья, получение первой помощи, медицинской помощи, а также на пользование назначенными лекарственными препаратами для медицинского применения, необходимыми им по медицинским показаниям;
- 9) материально-бытовое обеспечение;
- 10) пользование собственными постельными принадлежностями, а также другими вещами и предметами, перечень и количество которых определяются Правилами внутреннего распорядка;
- 11) распоряжение собственными денежными средствами для оплаты телефонных разговоров, отправления почтовой корреспонденции, приобретения продуктов питания, средств личной гигиены, предметов первой необходимости, книг, периодических печатных изданий, других товаров, перечень и количество которых определяются Правилами внутреннего распорядка;
- 12) занятие самообразованием;
- 13) пользование книгами и периодическими печатными изданиями, в том числе из библиотеки места отбывания административного ареста;
- 14) отправление религиозных обрядов при условии соблюдения Правил внутреннего распорядка и прав других лиц, подвергнутых административному аресту;
- 15) отправление обращений, писем и телеграмм, получение ответов на обращения, а также получение посылок, передач, письменной корреспонденции, телеграмм в порядке, определенном Правилами внутреннего распорядка;
- 16) бесплатное обеспечение постельными принадлежностями, посудой и столовыми приборами, средствами личной гигиены, перечень которых определяется Правилами внутреннего распорядка;
- 17) оплачиваемые ими телефонные разговоры общей продолжительностью до 15 минут в сутки;
- 18) тайну переписки;

- 19) индивидуальное спальное место и восьмичасовой сон в ночное время;
- 20) ежедневное трехразовое бесплатное питание;
- 21) ежедневную прогулку в дневное время продолжительностью не менее одного часа;
- 22) бесплатное обеспечение письменными принадлежностями.

§ 6. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства

КоАП РФ определяет административное выдворение за пределы Российской Федерации как меру административного наказания, выраженную в *принудительном и контролируемом перемещении иностранных граждан и лиц без гражданства через Государственную границу РФ за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации* (ст. 3.10 КоАП РФ).

Административное выдворение по содержанию – административное наказание неимущественного характера, устанавливаемое только КоАП РФ, направленное на ограничение личных прав граждан (свободы передвижения). Административное выдворение может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного наказания.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации как мера административного наказания устанавливается в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства и назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию – соответствующими должностными лицами.

При назначении административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства судья принимает решение о его принудительном выдворении за пределы Российской Федерации или контролируемом самостоятельном выезде из Российской Федерации.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации не может применяться к военнослужащим – иностранным гражданам.

Административное выдворение как дополнительная мера административного наказания может быть применена за незначительное количество составов административных правонарушений:

- 1) нарушение режима Государственной границы Российской Федерации (ч. 2 ст. 18.1 КоАП РФ);
- 2) нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации (ч. 2 ст. 18.4 КоАП РФ);
- 3) нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания в Российской Федерации (ст. 18.8 КоАП РФ);

4) нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы (ч. 2 ст. 18.10 КоАП РФ);

5) нарушение иммиграционных правил (ст. 18.11 КоАП РФ).

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.10, 18.11 КоАП РФ, рассматривают *судьи районных судов*. Остальные дела об административных правонарушениях рассматривают судьи районных судов в случае, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о правонарушении передает его на рассмотрение судьи с учетом возможности применения административного выдворения.

В целях исполнения назначенного иностранному гражданину или лицу без гражданства административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации судья вправе применить к таким лицам содержание в специальном учреждении, предусмотренном Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁰.

Административное наказание в виде контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации может быть назначено иностранному гражданину или лицу без гражданства в случае осуществления административного выдворения за пределы Российской Федерации за счет средств таких иностранного гражданина или лица без гражданства либо за счет средств пригласившего их органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является выдворяемый иностранный гражданин, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица, указанных в ст. 16 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Исполняется постановление об административном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства пограничными органами и федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов, актов иных органов и должностных лиц – при назначении судьей иностранному гражданину или лицу без гражданства административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.

Исполнить постановление об административном выдворении иностранного лица или лица без гражданства за пределы территории Российской Федерации возможно следующим образом:

¹⁰ Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел РФ или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии : постановление Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 1306.

1) официально передать иностранного гражданина или лицо без гражданства представителю властей иностранного государства, на территорию которого указанное лицо выдворяется;

2) контролировать самостоятельный выезд лица, подлежащего административному выдворению.

Если административное выдворение предусмотрено международным договором Российской Федерации, то власти иностранного государства, с которым заключен этот договор, должны быть уведомлены об административном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства, выдворяемого на территорию или через территорию этого государства. Место выдворения определяется пунктом пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Если передача лица, подлежащего административному выдворению, не предусмотрена международным договором, то место выдворения определяется пограничными органами самостоятельно.

Исполнение постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства оформляется в виде двустороннего или одностороннего акта, который приобщается к постановлению по делу об административном правонарушении.

По решению суда до административного выдворения иностранный гражданин и лицо без гражданства могут содержаться в местах, предназначенных для содержания лиц, задержанных за совершение административного правонарушения.

Административное выдворение иностранного гражданина за пределы Российской Федерации осуществляется за счет средств выдворяемого иностранного гражданина, а в случае отсутствия таких средств либо в случае, если иностранный работник принят на работу с нарушением установленного Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» порядка привлечения и использования иностранных работников, – за счет средств пригласившего его органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является выдворяемый иностранный гражданин, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица.

В случае если установление приглашающей стороны невозможно, расходы на административное выдворение иностранного гражданина за пределы Российской Федерации производятся за счет средств федерального бюджета в порядке, установленном Правительством РФ.

Федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, уведомляет об административном выдворении иностранного гражданина за пределы Российской Федерации дипломатическое представительство или консульское учреждение иностранного государства в Российской Федерации, гражданином которого является выдворяемый иностранный гражданин.

Иностранный гражданин или лицо без гражданства, которым назначено административное наказание в виде административного выдворения за

пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации, обязаны выехать из Российской Федерации в течение пяти дней после дня вступления в силу постановления судьи о назначении соответствующего административного наказания.

Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, осуществляет контроль за исполнением иностранным гражданином или лицом без гражданства постановления о его административном выдворении за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации.

§ 7. Дисквалификация

Установленное КоАП РФ понятие дисквалификации дает основание для выделения следующих его признаков:

1) является основным видом административного наказания и мерой, устанавливаемой КоАП РФ;

2) имеет своим содержанием лишение права физического лица: а) замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, должности муниципальной службы; б) занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица; в) входить в совет директоров (наблюдательный совет); г) осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом; д) осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, либо осуществлять деятельность по предоставлению государственных и муниципальных услуг, подготовке спортсменов (включая их медицинское обеспечение) и организации и проведению спортивных мероприятий, либо осуществлять деятельность в сфере проведения экспертизы промышленной безопасности, либо осуществлять медицинскую деятельность или фармацевтическую деятельность;

3) в качестве своих субъектов представляет: а) государственных и муниципальных служащих; б) лиц, осуществляющих организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица; в) членов совета директоров, лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица; г) лиц, занимающихся частной практикой; д) лиц, являющихся работниками многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, работниками иных организаций, осуществляющих в соответствии с законодательством Российской Федерации функции многофункционального центра, или работниками государственного учреждения, осуществляющего деятельность по предоставлению государственных услуг в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастрового учета недвижимого имущества; е) тренеров, специалистов по спортивной медицине или иных специалистов в области физической культуры и спорта, занимающих должности, предусмотрен-

ные перечнем, утвержденным в соответствии с законодательством Российской Федерации; ж) либо экспертов в области промышленной безопасности, медицинских работников, фармацевтических работников;

4) назначается судьей в зависимости от совершенного правонарушения на срок от шести месяцев до трех лет.

Наказание в виде дисквалификации назначается, например, за нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение (ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ); за фиктивное или преднамеренное банкротство (ст. 14.12 КоАП РФ); за неправомерные действия при банкротстве (ст. 14.13 КоАП РФ); за повторное непредставление или представление недостоверных сведений о юридическом лице или индивидуальном предпринимателе в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в случаях, если такое представление предусмотрено законом (ч. 5 ст. 14.25 КоАП РФ).

Следует отметить, что дисквалификация, как правило, назначается за повторно совершенное аналогичное административное правонарушение.

Постановление о дисквалификации должно быть немедленно после вступления постановления в законную силу исполнено лицом, привлеченным к административной ответственности.

Исполнение постановления о дисквалификации производится путем прекращения договора (контракта) с дисквалифицированным лицом.

При заключении договора (контракта) уполномоченное заключить договор (контракт) лицо обязано запросить информацию о наличии дисквалификации физического лица в органе, ведущем реестр дисквалифицированных лиц.

В целях обеспечения учета лиц, в отношении которых имеются вступившие в законную силу постановления о дисквалификации, формируется реестр дисквалифицированных лиц. Ведение реестра дисквалифицированных лиц осуществляется уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти – Федеральной налоговой службой РФ.

В реестре дисквалифицированных лиц содержатся следующие сведения: фамилия, имя, отчество, дата и место рождения; полное наименование и идентификационный номер налогоплательщика организации, в которой дисквалифицированное лицо работало во время совершения административного правонарушения, должность, которую занимало дисквалифицированное лицо в этой организации; статья настоящего Кодекса, предусматривающая административную ответственность за совершение административного правонарушения; наименование органа, составившего протокол об административном правонарушении; должность, фамилия, имя, отчество судьи, вынесшего постановление о дисквалификации; срок дисквалификации; даты начала и истечения срока дисквалификации; сведения о пересмотре постановления о дисквалификации.

Лицо считается исключенным из реестра дисквалифицированных лиц по истечении срока дисквалификации или при наличии в федеральном органе

исполнительной власти, уполномоченном на ведение реестра дисквалифицированных лиц, вступившего в силу судебного акта об отмене постановления о дисквалификации.

Внесение сведений в реестр дисквалифицированных лиц осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на ведение реестра дисквалифицированных лиц, не позднее трех рабочих дней со дня получения им копии вступившего в силу постановления о дисквалификации либо судебного акта о пересмотре постановления о дисквалификации.

Сведения, содержащиеся в реестре дисквалифицированных лиц, являются открытыми для всеобщего ознакомления.

Административный регламент предоставления Федеральной налоговой службой устанавливает сроки и последовательность административных процедур (действий) управлений ФНС России по субъектам РФ, инспекций ФНС России по районам, районам в городах, городам без районного деления, инспекций ФНС России межрайонного уровня, подведомственной организации, уполномоченной на предоставление сведений в электронной форме, определяет порядок взаимодействия между территориальными налоговыми органами, уполномоченной организацией, их структурными подразделениями и должностными лицами, а также порядок взаимодействия территориальных налоговых органов с иными органами государственной власти, юридическими и физическими лицами при предоставлении государственной услуги по предоставлению содержащихся в Реестре сведений.

Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на ведение реестра дисквалифицированных лиц размещает сведения, содержащиеся в реестре дисквалифицированных лиц, на своем официальном сайте в сети Интернет. Плата за доступ к сведениям, содержащимся в реестре дисквалифицированных лиц, размещаемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти на своем официальном сайте в сети Интернет, не взимается.

Заинтересованные лица вправе получить за плату сведения, содержащиеся в реестре дисквалифицированных лиц, в виде выписки о конкретном дисквалифицированном лице либо справки об отсутствии запрашиваемой информации¹¹. Срок предоставления указанных выписки или справки не может превышать пяти рабочих дней со дня получения соответствующего запроса федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на ведение реестра дисквалифицированных лиц. Размер платы за предоставление указанных выписки или справки определяется Правительством РФ¹². Форма предоставляемых заинтересованным лицам указанных выписки или

¹¹ Об утверждении порядка предоставления сведений, содержащихся в реестре дисквалифицированных лиц, форм выписки из реестра дисквалифицированных лиц и справки об отсутствии запрашиваемой информации : приказ ФНС России от 31 декабря 2014 г. № НД-7-14/700@.

¹² Об установлении размера платы за предоставление сведений из реестра дисквалифицированных лиц, а также об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 3 июля 2014 г. № 615.

справки и порядок их предоставления заинтересованным лицам определяются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на ведение реестра дисквалифицированных лиц.

Копия вступившего в силу постановления о дисквалификации направляется вынесшим его судом в орган, уполномоченный Правительством РФ, либо его территориальный орган.

Постановление по делу об административном правонарушении, влекущем применение административного наказания в виде дисквалификации, может быть вынесено судьей *не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения*, а при длящемся правонарушении – в тот же срок со дня его обнаружения.

§ 8. Административное приостановление деятельности

Административное приостановление деятельности – это временное прекращение:

- 1) деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков;
- 2) эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений;
- 3) осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Административное приостановление деятельности применяется в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизодии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды либо в случае совершения административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в области установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), в области порядка управления, в области общественного порядка и общественной безопасности, в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, в области градостроительной деятельности, в области транспортной безопасности, в области охраны собственности, в области применения контрольно-кассовой техники, а также в случае совершения административного правонарушения, посягающего на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность.

Следует отметить, что данные меры известны зарубежному законодательству, устанавливающему ответственность юридических лиц за нарушения и уголовные проступки (Франция, ФРГ).

Административное приостановление деятельности назначается только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части настоящего Кодекса, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

Административное приостановление деятельности устанавливается на срок до 90 суток. Срок административного приостановления деятельности исчисляется с момента фактического приостановления деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

При назначении судьей административного наказания в виде административного приостановления деятельности решается вопрос о мероприятиях, необходимых для обеспечения исполнения данного административного наказания и состоящих в запрете деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. В случае если административное приостановление деятельности назначается в качестве административного наказания за нарушение законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, также решается вопрос о мерах, необходимых для приостановления операций по счетам.

В целях обеспечения права на судебную защиту и предотвращение возможной судебной ошибки при назначении этого административного наказания предусмотрена возможность обжалования постановления об административном приостановлении деятельности, а жалоба подлежит рассмотрению в пятидневный срок со дня ее поступления со всеми материалами в суд. Жалоба на постановление судьи о назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности подлежит направлению в вышестоящий суд в день получения жалобы.

Судья, орган, должностное лицо, назначившие административное наказание в виде административного приостановления деятельности, на основании ходатайства лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица досрочно прекращают исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного административного наказания.

Постановление судьи, органа, должностного лица, назначивших административное наказание в виде административного приостановления деятельности, исполняется судебным приставом-исполнителем немедленно после вынесения такого постановления.

Принесение протеста на постановление судьи об административном приостановлении деятельности не приостанавливает исполнение этого постановления.

При административном приостановлении деятельности производятся наложение пломб, опечатывание помещений, мест хранения товаров и иных материальных ценностей, касс, а также применяются другие меры по исполнению указанных в постановлении об административном приостановлении деятельности мероприятий, необходимых для исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

При административном приостановлении деятельности не допускается применение мер, которые могут повлечь необратимые последствия для производственного процесса, а также для функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения.

Судья на основании ходатайства лица, в отношении которого применяется наказание, может досрочно его прекратить. Для этого необходимо устранить обстоятельства, послужившие основанием для его назначения. Судья принимает решение на основании заключения должностного лица, уполномоченного составлять протокол об административном правонарушении.

При поступлении соответствующего запроса судьи в целях подготовки заключения должностное лицо, уполномоченное в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении, проверяет устранение обстоятельств, послуживших основанием для назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности. Заключение дается в письменной форме с указанием фактов, свидетельствующих об устранении или неустранении лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридическим лицом обстоятельств, послуживших основанием для назначения административного наказания в виде приостановления деятельности. Заключение не является обязательным для судьи, органа, должностного лица, назначивших административное наказание в виде административного приостановления деятельности, и оценивается по правилам, установленным ст. 26.11 КоАП РФ. Несогласие судьи, органа, должностного лица с заключением должно быть мотивировано. Ходатайство рассматривается судьей, органом, должностным лицом, назначившими административное наказание в виде административного приостановления деятельности, в пятидневный срок со дня поступления ходатайства в порядке, предусмотренном главой 29 КоАП РФ, с учетом особенностей, установленных настоящей статьей. При этом для участия в рассмотрении ходатайства вызывается лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законный представитель юридического лица, которые вправе давать объяснения и представлять документы.

После исследования представленных документов судья выносит постановление о прекращении исполнения административного наказания или отказе в удовлетворении ходатайства. В постановлении о досрочном прекращении исполнения административного наказания судья указывает дату возобновления деятельности лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридического лица, его филиала, представительства, структурного подразделения производственного участка, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Новое наказание, включенное в КоАП, привело к необходимости изменения трудового законодательства. Ведь работники предприятий, деятельность которых была приостановлена, не могут выполнять свои трудовые обязанности.

Поэтому согласно новой редакции ч. 3 ст. 220 Трудового кодекса в случае приостановления или временного запрета деятельности вследствие нарушения требований охраны труда не по вине работника за ним сохраняются место работы (должность) и средний заработок. На это время работник с его согласия может быть переведен на другую работу с зарплатой не ниже среднего заработка по прежней работе.

По истечении срока, установленного в постановлении об административном приостановлении деятельности, в случае если исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности не прекращено досрочно по основаниям и в порядке, предусмотренным КоАП РФ, должностное лицо, уполномоченное в соответствии со ст. 28.3 Кодекса составлять протокол об административном правонарушении, проверяет устранение обстоятельств, послуживших основанием для назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

В случае если по результатам проведенной проверки будет установлено, что обстоятельства, послужившие основанием для назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности, не устранены, должностным лицом, уполномоченным в соответствии со ст. 28.3 Кодекса составлять протокол об административном правонарушении, может быть составлен новый протокол об административном правонарушении и могут быть применены меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в порядке, предусмотренном главой 27 Кодекса.

§ 9. Обязательные работы

Обязательные работы – новый вид административного наказания для административной ответственности. Они заключаются в выполнении физическим лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ.

Обязательные работы устанавливаются на срок от 20 до 200 часов и отбываются не более четырех часов в день.

Обязательные работы не применяются к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, инвалидам I и II групп, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов.

На Федеральную службу судебных приставов России с 2013 г. возложена функция по исполнению постановлений судей о назначении административного наказания в виде обязательных работ, предусмотренного ст. 3.13 КоАП РФ.

Время обязательных работ в выходные дни и дни, когда лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, не занято на основной работе, службе или учебе, не может превышать четырех часов; в рабочие дни – двух часов после окончания работы, службы или учебы. На основании письменного заявления лица, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, максимальное время обязательных работ в выходные дни и дни, когда лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, не занято на основной работе, службе или учебе, судебный пристав-исполнитель вправе увеличить до восьми часов; в рабочие дни – до четырех часов после окончания работы, службы или учебы. Время обязательных работ в течение недели, как правило, не может быть менее двенадцати часов. При наличии уважительных причин судебный пристав-исполнитель вправе разрешить лицу, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, отработать в течение недели меньшее количество часов.

Возбуждение исполнительного производства на основании постановления судьи о назначении административного наказания в виде обязательных работ, в том числе проверка соответствия исполнительного документа требованиям ст. 13 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – Закон), производится в общем порядке, предусмотренном Законом.

Срок на добровольное исполнение в постановлении о возбуждении исполнительного производства не устанавливается.

В постановлении о возбуждении исполнительного производства судебный пристав-исполнитель определяет вид работ и организацию, в которой лицо должно отбывать обязательные работы, разъясняет порядок и условия их отбывания (ч. 4 ст. 32.13 КоАП РФ), а также ответственность за уклонение от отбывания данного вида наказания (ч. 4 ст. 20.25 КоАП РФ).

Кроме того, в постановлении о возбуждении исполнительного производства судебный пристав-исполнитель разъясняет лицу, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, право обратиться с мотивированным ходатайством об изменении вида обязательных работ и

(или) объекта, определенного для их отбывания, а также об уменьшении количества часов, которые необходимо отработать в течение недели.

Указанные ходатайства удовлетворяются судебным приставом-исполнителем только при наличии уважительных причин, препятствующих должнику отбывать обязательные работы.

При извещении должника о возбуждении исполнительного производства необходимо учитывать, что в соответствии с ч. 3 ст. 32.13 КоАП РФ лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, привлекается к отбыванию обязательных работ не позднее десяти дней со дня возбуждения судебным приставом-исполнителем исполнительного производства.

Одновременно с вручением копии постановления о возбуждении исполнительного производства судебному приставу-исполнителю необходимо потребовать у должника сведения о месте его регистрации и жительства, месте его работы, учебы, а также контактные телефоны.

Судебные приставы-исполнители ведут учет лиц, которым назначено административное наказание в виде обязательных работ, контролируют поведение таких лиц, ведут суммарный учет отработанного ими времени (ч. 4 ст. 32.13 КоАП РФ).

Контроль за поведением лица, отбывающего обязательные работы, соблюдением им условий отбывания обязательных работ осуществляется судебным приставом-исполнителем путем получения с использованием различных средств связи информации из организации, определенной для отбывания обязательных работ, и (или) путем посещения данной организации.

В целях контроля за поведением лица, отбывающего обязательные работы в нерабочие дни, исполнительные действия в рамках исполнения указанной категории исполнительных производств могут совершаться также и в нерабочие дни.

Для совершения исполнительных действий в нерабочие дни судебный пристав-исполнитель должен получить в письменной форме разрешение старшего судебного пристава или его заместителя, которые незамедлительно уведомляют об этом главного судебного пристава субъекта РФ.

В структурных подразделениях территориальных органов ФССП России составляется график проверок указанных организаций, который в обязательном порядке утверждается старшим судебным приставом.

Контроль за поведением лица, отбывающего обязательные работы, путем посещения организации судебным приставом-исполнителем должен осуществляться не реже двух раз в месяц.

По результатам проверки судебным приставом-исполнителем составляется акт, в котором отражаются сведения о выполняемых должником работах и иные сведения, имеющие отношение к исполнению наказания.

В свою очередь администрация организации, в которой должник отбывает обязательные работы, осуществляет контроль за выполнением этим лицом определенных для него работ, соблюдением им трудовой дисциплины, количеством отработанных часов и уклонением должника от отбывания обя-

зательных работ, о чем информирует судебного пристава-исполнителя и при необходимости предоставляет подтверждающие документы.

При выявлении факта уклонения должника от отбывания обязательных работ, выразившегося в неоднократном отказе от выполнения работ, и (или) неоднократном невыходе такого лица на обязательные работы без уважительных причин, и (или) неоднократном нарушении трудовой дисциплины, подтвержденного документами организации, в которой должник отбывает обязательные работы, судебный пристав-исполнитель составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 4 ст. 20.25 КоАП РФ.

После окончания срока отбывания обязательных работ судебный пристав-исполнитель оканчивает исполнительное производство на основании п. 1 ч. 1 ст. 47 Закона.

В случае отсутствия сведений о месте нахождения должника судебный пристав-исполнитель принимает меры по его розыску в порядке, предусмотренном ст. 65 Закона.

В целях исполнения поручения ФССП России от 29 октября 2012 г. № 12/01-27562-ТИ о заключении соглашений и согласовании с органами местного самоуправления перечня организаций, в которых лица, привлеченные к административной ответственности, будут отбывать наказания в виде обязательных работ, разработан проект типового соглашения.

§ 10. Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения заключается во временном запрете гражданину на посещение таких мест в дни проведения официальных спортивных соревнований и устанавливается за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований.

Правила поведения зрителей при проведении официальных спортивных мероприятий утверждены постановлением Правительства РФ от 16 декабря 2013 г. № 1156 (в ред. от 30.01.2014).

В соответствии с приказом Министерства спорта России ведение списка лиц, которым запрещено посещение мест проведения, официальных спортивных соревнований в дни их проведения, осуществляется Главным управлением по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ МВД России.

Основанием для внесения сведений в список лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, является вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 20.31 КоАП.

В период проведения официальных спортивных соревнований с целью недопущения лиц, в отношении которых установлен административный запрет, в места их проведения, при несении службы, как на объектах спорта,

так и на прилегающей территории, сотрудники полиции ориентируются на выявление указанных лиц и проведение с ними профилактических мероприятий, направленных на недопущение нарушения административного законодательства

При выявлении на территории, прилегающей к месту проведения соревнования, лиц, в отношении которых установлен административный запрет, совместно с контролерами-распорядителями сотрудники полиции принимают меры по недопущению указанных граждан на объект спорта.

При выявлении лица, в отношении которого установлен административный запрет, непосредственно в месте проведения соревнования в отношении данного лица возбуждается административное дело по ч. 5 ст. 20.25 КоАП РФ (за нарушение административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения).

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения назначается судьей.

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения может назначаться судьей в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания и заключается во временном запрете гражданину на посещение таких мест в дни проведения официальных спортивных соревнований и устанавливается за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований. Нарушение административного запрета влечет наложение административного штрафа в размере от 20 тыс. до 25 тыс. рублей или административный арест на срок до 15 суток.

Постановление об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения должно быть исполнено лицом, привлеченным к административной ответственности.

Органы внутренних дел ведут учет лиц в целях обеспечения исполнения постановления об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

§ 11. Общие правила назначения административного наказания

Административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим административную ответственность за данное административное правонарушение, в соответствии с КоАП РФ.

Никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение.

Назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено (ч. 1 ст. 4.1 КоАП РФ). Смысл данной правовой нормы заключается в том, что лицо, подвергнутое административному наказанию, обязано в разумный срок выполнить именно то обязательство, за нарушение

которого было привлечено к административной ответственности. Данное положение направлено на решение *двух воспитательных задач*: 1) конкретной – побудить правонарушителя исполнить ту обязанность, за неисполнение которой административное наказание было ему назначено; 2) абстрактной – предвосхитить ложное представление правонарушителя о «реабилитирующем» характере административного наказания. Законодатель как бы предупреждает правонарушителя о том, что независимо от назначенного административного наказания ему еще предстоит исполнить обязанность.

В административно-юрисдикционной практике возникают определенные трудности с применением положения анализируемой нормы к такому виду административного наказания, как дисквалификация. Ее природа не сопоставима с общим назначением ч. 4 ст. 4.1 КоАП в той части, в какой ею предусматривается необходимость надлежащего выполнения именно того обязательства, нарушение которого повлекло применение указанной меры административной ответственности. В результате дисквалификации правонарушитель утрачивает всякую правовую связь с теми должностными полномочиями (правами и обязанностями), ненадлежащая реализация которых привела к наказанию. Реализация требований ч. 4 ст. 4.1 дисквалифицированным лицом недопустима в силу природы дисквалификации как вида административного наказания; иное означало бы совершение им самоуправных действий.

При наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, личностью и имущественным положением привлекаемого к административной ответственности физического лица, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дела об административных правонарушениях либо жалобы, протесты на постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях, могут назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи раздела II КоАП РФ, в случае если минимальный размер административного штрафа для граждан составляет не менее 10 тыс. рублей, а для должностных лиц – не менее 50 тыс. рублей. В этом случае размер административного штрафа не может составлять менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного для граждан или должностных лиц соответствующей статьей или частью статьи раздела II КоАП РФ.

За административные правонарушения в области дорожного движения и благоустройства (ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ) административное наказание назначается в виде административного штрафа, при этом его размер должен быть наименьшим в пределах санкции применяемой статьи или части статьи раздела II настоящего Кодекса, а в случаях, когда в санкции применяемой статьи или части статьи раздела II Кодекса предусмотрено административное наказание в виде лишения права управления транспортными средствами или административного ареста и не предусмотрено административное наказание в виде административного штрафа, административное наказание назначается в виде административного штрафа в размере 5 тыс. рублей.

При наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, имущественным и финансовым положением привлекаемого к административной ответственности юридического лица, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дела об административных правонарушениях либо жалобы, протесты на постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях, могут назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи раздела II КоАП РФ, в случае если минимальный размер административного штрафа для юридических лиц составляет не менее 100 тыс. рублей.

Административное наказание в виде предупреждения назначается в случаях, если оно предусмотрено соответствующей статьей раздела II Кодекса или закона субъекта РФ об административных правонарушениях, за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба.

В соответствии с п. 5 постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» при рассмотрении дел о привлечении к административной ответственности суд не связан требованием административного органа о назначении конкретного вида и размера наказания и определяет его, руководствуясь общими правилами назначения наказания, в том числе с учетом смягчающих и отягчающих обстоятельств.

При назначении наказания физическим и юридическим лицам учитываются характер совершенного ими административного правонарушения, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, обстоятельства, отягчающие административную ответственность (ч. 2 и 3 ст. 4.1 КоАП РФ).

При назначении административного наказания за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах лицу, признанному больным наркоманией либо потребляющему наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача, суд может возложить на такое лицо обязанность пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача. Контроль за исполнением такой обязанности осуществляется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 28 мая 2014 г. № 484 «Об утверждении Правил контроля за исполнением лицом возложенной на него судом при назначении административного наказания обязанности пройти диагностику, профилактические мероприятия,

лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача».

Основанием для постановки лица на учет в уполномоченном органе является вступившее в законную силу постановление суда.

После получения из суда копии постановления медицинская организация и (или) учреждение социальной реабилитации в течение 3 дней направляют в уполномоченный орган указанную копию с отметкой о начале исполнения лицом обязанности.

В день поступления копии постановления суда в уполномоченном органе осуществляется регистрация лица в журнале учета лиц, на которых возложена обязанность, и заводится учетная карточка, о чем уполномоченный орган в течение 3 дней направляет уведомление в медицинскую организацию и (или) учреждение социальной реабилитации.

В соответствии с п. 19 постановления ВАС РФ при рассмотрении заявления об оспаривании постановления административного органа о привлечении к административной ответственности судам необходимо исходить из того, что оспариваемое постановление может быть признано законным, если при назначении наказания не были учтены обстоятельства, указанные в ч. 2 и 3 ст. 4.1 КоАП РФ.

Проанализируем *обстоятельства, смягчающие административную ответственность*. К ним КоАП РФ (ст. 4.2) относит следующие:

1) раскаяние лица, совершившего административное правонарушение. Раскаяние предполагает осознание лицом противоправности своего действия (бездействия), стремление возместить причиненный правонарушителем вред, желание помочь субъектам административной юрисдикции выяснить все обстоятельства дела об административном правонарушении;

2) добровольное прекращение противоправного поведения лицом, совершившим административное правонарушение;

3) добровольное сообщение лицом, совершившим административное правонарушение, в орган, уполномоченный осуществлять производство по делу об административном правонарушении, о совершенном административном правонарушении;

4) оказание лицом, совершившим административное правонарушение, содействия органу, уполномоченному осуществлять производство по делу об административном правонарушении, в установлении обстоятельств, подлежащих установлению по делу об административном правонарушении;

5) предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения;

6) добровольное возмещение лицом, совершившим административное правонарушение, причиненного ущерба или добровольное устранение причиненного вреда;

7) добровольное исполнение до вынесения постановления по делу об административном правонарушении лицом, совершившим административное правонарушение, предписания об устранении допущенного нарушения, выданного ему органом, осуществляющим государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль;

8) совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств;

9) совершение административного правонарушения несовершеннолетним;

10) совершение административного правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка.

Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, могут признать смягчающими обстоятельства, не указанные в КоАП РФ или законах субъектов РФ об административных правонарушениях, например, размер административного наказания может быть снижен, если административное правонарушение совершено впервые и причиненный ущерб незначителен.

КоАП РФ могут быть предусмотрены иные обстоятельства, смягчающие административную ответственность за совершение отдельных административных правонарушений, а также особенности учета обстоятельств, смягчающих административную ответственность, при назначении административного наказания за совершение отдельных административных правонарушений.

Например, при назначении административного наказания за заключение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий, координацию экономической деятельности предусмотрены следующие смягчающие административную ответственность:

1) лицо, совершившее административное правонарушение, не является организатором ограничивающих конкуренцию соглашения или согласованных действий и (или) получило обязательные для исполнения указания участвовать в них;

2) лицо, совершившее административное правонарушение, не приступило к исполнению заключенного им ограничивающего конкуренцию соглашения.

Согласно п. 19 постановления ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 постановление административного органа может быть признано незаконным и изменено в случае, когда арбитражным судом на основании ч. 2 ст. 4.2 КоАП РФ будут признаны смягчающими обстоятельства, не указанные в КоАП РФ или законах субъектов РФ. Суд может признать эти обстоятельства в качестве смягчающих независимо от того, ходатайствовал ли заявитель об их учете на стадии рассмотрения дела административным органом.

В соответствии со ст. 4.3 КоАП РФ обстоятельствами, отягчающими административную ответственность, признаются:

1) продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его;

2) повторное совершение однородного административного правонарушения, т. е. совершение административного правонарушения в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию в соответствии со ст. 4.6 КоАП РФ за совершение однородного административного правонарушения;

3) вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения;

4) совершение административного правонарушения группой лиц;

5) совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах;

6) совершение административного правонарушения в состоянии опьянения либо отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения при наличии достаточных оснований полагать, что лицо, совершившее административное правонарушение, находится в состоянии опьянения.

Должностное лицо, назначающее административное наказание в зависимости от характера совершенного административного правонарушения, может не признать то или иное обстоятельство отягчающим.

Обстоятельства, отягчающие административную ответственность, не могут учитываться как отягчающие в случае, если указанные обстоятельства предусмотрены в качестве квалифицирующего признака административного правонарушения соответствующими нормами об административной ответственности за совершение административного правонарушения.

Кодексом могут быть предусмотрены иные обстоятельства, отягчающие административную ответственность за совершение отдельных административных правонарушений, а также особенности учета обстоятельств, отягчающих административную ответственность, при назначении административного наказания за совершение отдельных административных правонарушений.

Например, за злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке при назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, в отношении юридического лица учитываются обстоятельства, отягчающие административную ответственность, предусмотренные п. 1 и 2 ч. 1 ст. 4.3 Кодекса, а также следующие обстоятельства, отягчающие административную ответственность:

1) совершение длящегося административного правонарушения, продолжительность которого превышает один год;

2) причинение в результате совершения административного правонарушения ущерба гражданам, организациям или государству в размере более 1 млн рублей либо извлечение в результате совершения административного правонарушения дохода в размере более 5 млн рублей;

3) совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 7 ст. 19.8 Кодекса, если за это административное правонарушение лицо уже подверглось административному наказанию, по которому не истек срок, предусмотренный ст. 4.6 настоящего Кодекса. Данное обстоятельство может быть применено только к тому административному правонарушению, в рамках дела о котором были истребованы сведения (информация), необходимые для расчета размера административного штрафа.

Далее при назначении административного наказания физическому лицу учитываются личность виновного, его имущественное положение. Имущественное и финансовое положение юридического лица также учитывается при назначении административного наказания.

При назначении административного наказания должны учитываться *сроки давности* привлечения к административной ответственности.

В соответствии с ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, – по истечении трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения, за нарушение законодательства Российской Федерации об экспортном контроле, внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, исключительной экономической зоне Российской Федерации, патентного, антимонопольного, валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования, законодательства об энергосбережении и повышении энергетической эффективности, законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, о безопасности дорожного движения (в части административных правонарушений, предусмотренных ст. 12.8, 12.24, 12.26, ч. 3 ст. 12.27, ч. 2 ст. 12.30 Кодекса), об авторском праве и смежных правах, товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров, использовании атомной энергии, налогах и сборах, защите прав потребителей, потребительском кредите (займе), государственном регулировании цен (тарифов), о естественных монополиях, основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса, рекламе, электроэнергетике, лотереях, законодательства физической культуре и спорте (в части, касающейся нарушения требований к положениям (регламентам) об официальных спортивных соревнованиях), о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр (в части, касающейся нарушения требований к организаторам азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах при заключении пари на официальные спортивные соревнования и проведении иных азартных игр), о выборах и референдумах, об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, об организации и проведении азартных игр, о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, об акционерных обществах, обществах с ограниченной ответственностью, рынке ценных бумаг, страхового законодательства, законодательства о клиринговой деятельности, организованных торгах, инвестиционных фондах, негосударственных пенсионных фондах, законодательства Российской Федерации о кредитной кооперации, сельскохозяйственной кооперации, микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях, ломбардах, законодательства о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком, законодательства Российской Федерации о национальной платежной системе, а также за нарушение трудового законодательства, иммиграционных правил, правил пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан

и лиц без гражданства, правил привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства (в том числе иностранных работников), законодательства о несостоятельности (банкротстве), о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (в части административных правонарушений, предусмотренных ст. 7.29–7.32, ч. 7 ст. 19.5, ст. 19.7.2 настоящего Кодекса), законодательства Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц (в части административных правонарушений, предусмотренных ст. 7.32.3, ч. 7.2 ст. 19.5, ст. 19.7.2-1 настоящего Кодекса), об организации деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках, в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, о пожарной безопасности, промышленной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, градостроительной деятельности, о техническом регулировании, собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях, охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, исполнительном производстве, иностранных инвестициях на территории Российской Федерации, а также за административные правонарушения против порядка управления (в части непредставления или несвоевременного представления в федеральный антимонопольный орган или его территориальный орган по их требованию сведений (информации), необходимых для расчета размера административного штрафа, либо представления в федеральный антимонопольный орган или его территориальный орган заведомо недостоверных сведений (информации), необходимых для расчета размера административного штрафа) по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения, за нарушение таможенного законодательства Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС (далее – Таможенный союз) и (или) законодательства Российской Федерации о таможенном деле, за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, по истечении двух лет со дня совершения административного правонарушения, а за нарушение законодательства Российской Федерации о противодействии терроризму (в части административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.27.1 Кодекса) и законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции – по истечении шести лет со дня совершения административного правонарушения.

В особенной части КоАП РФ административные правонарушения, касающиеся защиты прав потребителей не выделены в отдельную главу. Поэтому в соответствии с п. 21 постановления ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 суды при квалификации объективной стороны состава правонарушения должны исходить из его существа, субъектного состава возникших отношений и характера применяемого законодательства. Судам необходимо также принимать во внимание цель законодательства о защите прав потребителей и его

направленность на защиту и обеспечение прав граждан на приобретение товаров (работ, услуг) надлежащего качества и безопасных для жизни и здоровья, получение информации о товарах (работах, услугах) и об их изготовителях (исполнителях, продавцах). В этом смысле суды должны устанавливать, является ли защита прав потребителей приоритетной целью закона, регулирующего отношения, за посягательство на которые установлена административная ответственность.

За административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся административном правонарушении – одного года со дня его обнаружения.

В случае отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения уголовного дела, но при наличии в действиях лица признаков административного правонарушения сроки начинают исчисляться со дня совершения административного правонарушения (при длящемся административном правонарушении – со дня его обнаружения).

Срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, совершенные в Антарктике, начинает исчисляться со дня поступления материалов дела в орган, должностному лицу, которые уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях.

Рассматриваемая нами норма не предусматривает возможность приостановления производства по делу, в связи с этим, например, проведение судебно-психиатрической экспертизы более двух месяцев может привести к тому, что лица, виновные в совершении административного правонарушения, не будут привлечены к ответственности. На практике срок давности привлечения к административной ответственности может истечь к моменту рассмотрения в суде жалобы на постановление по делу. Приведем следующий пример. Апелляционная инстанция арбитражного суда проверяет соответствие решения суда о привлечении к административной ответственности нормам материального и процессуального права, поэтому возможно, что к ней не подлежит применению срок давности, установленный ст. 4.5 КоАП РФ. Однако на этот счет есть постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 15 июля 2003 г. № 2692/03. Постановлением суда апелляционной инстанции общество было привлечено к административной ответственности в тот момент, когда истек срок давности. Суд сделал вывод, что наложение взыскания без учета времени совершения правонарушения и сроков давности привлечения к административной ответственности противоречит публично-правовым принципам назначения административного наказания за административное правонарушение.

В связи с указанными обстоятельствами Кодекс РФ об административных правонарушениях необходимо дополнить положением, предусматривающим *возможность приостановления производства по делу*.

В случае удовлетворения ходатайства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о рассмотрении дела по месту жительства данного лица срок давности привлечения к административной ответственности приостанавливается с момента удовлетворения данного ходатайства до момента поступления материалов дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело, по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Учитывая, что сроки давности не подлежат восстановлению, арбитражный суд в случае их пропуска принимает решение об отказе в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности, либо решение о признании незаконным и об отмене оспариваемого решения административного органа полностью или в части.

При проверке соблюдения давностного срока в целях применения административной ответственности за дьящееся правонарушение необходимо исходить из того, что днем обнаружения административного правонарушения считается день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, обнаружило его.

Важным требованием законности является *наложение субъектом административной юрисдикции только того административного наказания, которое предусмотрено санкцией нарушенной административно-правовой нормы*. В санкциях статей, устанавливающих ответственность за отдельные виды административных правонарушений, предусматриваются вид и допустимые размеры наказания. Усмотрение субъекта административной юрисдикции, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях, ограничено: выбором одного из альтернативных основных наказаний, предусмотренных санкцией статьи (например, предупреждения или штрафа); применением или неприменением дополнительного наказания, предусмотренного санкцией статьи; индивидуализацией наказания в пределах его минимальных и максимальных размеров (например, административного штрафа, дисквалификации, административного ареста).

Законность также требует, чтобы *административные наказания применялись только уполномоченными на то органами и их должностными лицами, судьями*. Субъект административной юрисдикции обязан осуществлять привлечение к административной ответственности лишь в пределах предоставленной законом компетенции и в соответствии с законодательством РФ об административных правонарушениях, которое состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

Применение уполномоченными на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции указанных органа или

должностного лица в соответствии с законом и могут применяться *только в том порядке, который установлен КоАП РФ*.

При совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение. При *назначении административного наказания* субъект административной юрисдикции должен учитывать следующие моменты: каждое из совершенных административных правонарушений должно квалифицироваться по Особенной части КоАП РФ или закона субъекта РФ; лицо не подвергалось ранее административному наказанию за совершенные правонарушения.

При совершении лицом одного действия (бездействия), содержащего составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена двумя и более статьями (частями статей) КоАП РФ и рассмотрение дел о которых подведомственно одному и тому же судье, органу, должностному лицу, административное наказание назначается в пределах санкции, предусматривающей назначение лицу, совершившему указанное действие (бездействие), более строгого административного наказания. В этом случае административное наказание назначается (ч. 3 ст. 4.4 КоАП РФ):

– в пределах санкции, не предусматривающей назначение административного наказания в виде предупреждения, если одной из указанных санкций предусматривается назначение административного наказания в виде предупреждения;

– в пределах санкции, при применении которой может быть назначен наибольший административный штраф в денежном выражении, если указанными санкциями предусматривается назначение административного наказания в виде административного штрафа.

При назначении административного наказания в соответствии с ч. 2 и 3 ст. 4.4 КоАП РФ могут быть назначены дополнительные административные наказания, предусмотренные каждой из соответствующих санкций.

Совершение нескольких правонарушений представляет большую общественную опасность, поэтому *наказание должно назначаться по санкции статьи, предусматривающей более строгое административное наказание*. При назначении административного наказания по совокупности административных правонарушений следует проанализировать: является деяние одним правонарушением или имеет место несколько самостоятельных административных правонарушений.

Статья 4.1.1. КоАП РФ предусматривает замену административного наказания в виде административного штрафа предупреждением. Являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридическим лицам, а также их работникам за впервые совершенное административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в случаях если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьей КоАП РФ или закона субъекта РФ

об административных правонарушениях, административное наказание в виде административного штрафа подлежит замене на предупреждение, за исключением случаев совершения следующих административных правонарушений: злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке, недобросовестная конкуренция, невыполнение в срок законного предписания органа, осуществляющего государственный и муниципальный контроль, и др.

В случае замены административного наказания в виде административного штрафа на предупреждение дополнительное административное наказание, предусмотренное соответствующей статьей КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, не применяется.

РАЗДЕЛ VI

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

Глава 22

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

§ 1. Понятие и специальные признаки административного процесса

Вопросы административного процесса в административно-правовой науке уже не одно десятилетие составляют предмет научной дискуссии. Бесспорным является только то, что в отрасли административного права содержится значительное количество норм процессуального характера, посредством которых и реализуются материальные административно-правовые установления.

Можно констатировать единство правоведов в определении некоторых административных производств, их субъектов, принципов и стадий административного процесса. Важно отметить, что нормотворческие тенденции последнего времени в определенной степени помогли преодолеть множественность толкований понятия «административный процесс» посредством нормативного определения многих ключевых для административного права и процесса вопросов.

Различный подход к определению административного процесса (установлению его содержания и основных институтов) обусловлен историческими особенностями. В первую очередь, до революции 1917 г. административный процесс в России рассматривался крайне узко, исключительно по аналогии с гражданским и уголовным процессами, т. е. как *судебный* процесс. В качестве его основной задачи определялись обеспечение и охрана субъективных публичных прав и интересов именно (только) в судебном порядке органами (судами) административной юстиции.

С середины 20-х гг. XX в. отношение к проблеме административного процесса начинает изменяться. В юридической литературе стало утверждаться мнение, что институт административной юстиции органически чужд административному праву, является буржуазным институтом, который совер-

шенно не приемлем для советского права. С конца 20-х и до начала 60-х гг. считалось, что в СССР административной юстиции вообще не может быть. Именно в этот период постепенно стало формироваться иное, «широкое», понимание административного процесса, обусловленное необходимостью регламентации деятельности органов государственного управления. И в 1949 г. С. С. Студеникин, давая понятие административного процесса, подчеркнул, что «исполнительно-распорядительная деятельность осуществляется на основе определенных процессуальных правил, совокупность которых и составляет административный процесс»¹.

К началу 60-х гг. в административном праве утвердилось мнение о том, что в административном процессе соотношение между процессуальными и материальными нормами такое же, как и в других отраслях права. Именно в этот период сложились концепции широкого и узкого понимания административного процесса, которые используются и в настоящее время, а понятие «административный процесс», ранее применяемое только для обозначения порядка деятельности органов административной юстиции, ввиду отсутствия таковых заполнилось иным содержанием.

В широком смысле под административным процессом понимают *процессуальную деятельность* в сфере управления, сфере функционирования исполнительной власти. В более узких смыслах к административному процессу относят *регламентированную законом деятельность по рассмотрению административных споров*, а также, по мнению некоторых ученых, *деятельность по применению мер административного принуждения* (в частности, административной ответственности).

Принятие Конституции РФ 1993 г., которая в качестве одной из форм осуществления судебной власти установила административное судопроизводство (п. 2 ст. 118) и в то же время отнесла административно-процессуальное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 72), послужило толчком для продолжения научной дискуссии об административном процессе. Административное судопроизводство, не отождествленное Конституцией с административным процессуальным законодательством, наряду с конституционным, уголовным и гражданским отнесено к исключительному ведению Российской Федерации. Это подтверждается п. «г» ст. 71 Конституции, определяющим в ведение Российской Федерации установление системы органов судебной власти, порядка их организации и деятельности. Но в рамках какой правовой отрасли (подотрасли) административное судопроизводство должно осуществляться? Логика определяет, что в рамках административно-процессуального права. А значит, неизбежен вывод о том, что на конституционном уровне административно-процессуальная деятельность разграничена на два вида – процессуальная деятельность, находящаяся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, и административное судопроизводство, легализованное федеральным уровнем.

¹ Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопросы о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. М., 1949. С. 44.

Опираясь на данное установление, можно сделать объективный вывод о том, что часть административного процесса достаточно обособлена, имеет исключительно федеральную правовую регламентацию и наименование – *административное судопроизводство (административная юстиция или административно-юстиционный, административно-судебный процесс)*.

Содержанием административного судопроизводства является разрешение в судебном порядке споров о нарушенных субъективных публичных правах, свободах и интересах. И, хотя вопрос о создании специализированных административных судов в России открыт уже длительное время, есть все основания констатировать, что административное судопроизводство в значительной мере сформировалось – в настоящее время оно реализуется судами общей юрисдикции, арбитражными судами и мировыми судьями на основе Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ.

Четкое юридическое оформление имеет и часть административного процесса, связанная с применением мер административно-принудительного характера. Реализация любых видов государственного принуждения всегда происходит в строго установленной законом форме, только уполномоченными субъектами и на основе норм процессуального права. Нарушение данных требований делает все акты применения мер принуждения ничтожными. И, поскольку значительный круг субъектов административного права обладает компетенцией использовать меры принудительного воздействия в целях обеспечения установленного порядка управления, значительное число административно-процессуальных установлений служит практической реализации этих юрисдикционных полномочий. Поэтому в административном процессе отчетливо обособляется еще одна область, связанная с принудительным обеспечением установленного порядка управления, – *административно-юрисдикционный процесс*.

Вместе с тем деятельность субъектов административного права отнюдь не исчерпывается вопросами принудительного государственно-властного воздействия или разрешением публичных споров. Основной объем полномочий властнаделенных субъектов связан с положительным (позитивным) воздействием на общественные отношения. Очевидно, что управляющее воздействие субъекта управления на объект осуществляется в соответствии с требованиями правового государства только в определенных законом формах и методах. Именно процесс реализации субъектами административного права своей компетенции составляет предмет третьей части административного процесса – *управленческого процесса (административные процедуры)*.

На основе содержательной характеристики всех видов административно-процессуальной деятельности можно выделить следующие *специфические признаки административного процесса*:

1) административная процессуальная деятельность не является в «чистом» виде ни позитивным процессом, ни юрисдикционным. Этот вид юридического процесса (например, в отличие от уголовного или избирательного)

включает как *позитивную*, так и *юрисдикционную (судебную и несудебную) деятельность*. Каждой группе отношений, составляющих предмет административного права, соответствует как бы свой, «специальный» вид административного процесса;

2) административный процесс в своей основе является *формой реализации исполнительной власти* или же возникает по поводу (или в связи) реализации этого вида публичной власти;

3) административный процесс имеет *множественную правовую регламентацию* федерального уровня (Конституция РФ, КоАП РФ, КАС РФ, АПК РФ), в том числе ведомственную (акты министерств и их ведомств, административные регламенты); регионального уровня (правовые акты субъектов РФ, их органов исполнительной власти и их структурных подразделений); уровня муниципальных образований (акты муниципальных органов власти и их должностных лиц и структурных подразделений);

4) *юридический результат* административного процесса всегда связан с обеспечением установленного порядка управления и реализацией административно-правового статуса субъектов административного права;

5) административный процесс оформляется *обилием процессуальных актов*, закрепляющих как конечный, итоговый результат процесса, так и отдельные процедурно-процессуальные действия;

6) *крайне широкий круг субъектов* административно-процессуальной деятельности, обусловленный шириной содержания предмета административного права;

7) каждому виду процессуальной деятельности присущи *основные (базовые) принципы юридического процесса* (например, принцип законности, принцип объективной (материальной) истины, принцип национального языка, принцип охраны интересов личности и государства, принцип национального языка);

8) независимо от специфики того или иного вида административно-процессуальной деятельности, административный процесс *осуществляется стадийно*. Любая административно-процессуальная деятельность в своем развитии проходит *основные стадии юридического процесса* – возбуждение дела, рассмотрение дела, вынесение (принятие) решения и его исполнение;

9) *множественность способов защиты процессуальных прав участников административного процесса* также является отличительной чертой этого вида юридического процесса, поскольку в пределах управленческого (позитивного) и юрисдикционного административных процессов защита прав может осуществляться как в административном (в вышестоящую инстанцию), так и судебном порядке (например, посредством административной юстиции, административного судопроизводства).

Завершая характеристику административного процесса, исходя из особенностей данного вида юридического процесса, отметим, что административный процесс в настоящее время рассматривается как формирующаяся отрасль российского права, основной целью которой является обеспечение реализации компетенции субъектов административного права в целях установления и поддержания порядка публичного управления. Содержание ад-

министративного процесса можно представить в виде трех основных частей – содержательно-видовых групп производств, посредством которых реализуются позитивные (управленческие) и юрисдикционные полномочия субъектов государственной (муниципальной) власти, а также осуществляется защита субъективных публичных прав, свобод и интересов субъектов административного права (административное судопроизводство или административная юстиция).

§ 2. Принципы административного процесса

Вопрос о принципах административного процесса довольно сложный, поскольку в его содержание входит различная как по целевой направленности и субъектному составу, так и по своему содержанию деятельность.

Принцип (от лат. *prin cipium* – «первоначально, основа») как понятие теории отражает закономерности, базовые отношения внутри какой-либо системы, основополагающие взаимосвязи между ее элементами.

Исходя из этого можно определить, что административно-процессуальная деятельность основывается на трех группах принципов. Это, прежде всего, *общеправовые принципы* (принцип законности, принцип равенства граждан), *общие принципы юридического процесса* (принцип материальной истины, принцип гласности процесса, принцип национального языка процесса) и *специфические принципы административного процесса* (например, принцип быстроты, экономичности и эффективности процесса, принцип сочетания интересов общества и государства).

Кроме того, важно отметить, что для некоторых производств административного процесса характерны принципы, присущие именно данной процессуальной деятельности. Так, принцип инстанционности или недопустимости передачи жалобы лицу, действия (бездействие) или решения которого являются предметом жалобы, присущ только производству по обращениям граждан.

Существенным аспектом является и то, что те виды производств, содержание которых составляет позитивная управленческая деятельность, основываются также и на общих принципах государственного управления:

- демократизма,
- самостоятельности и единства исполнительной власти,
- федерализма,
- сочетания централизации и децентрализации,
- ответственности за осуществление деятельности,
- обязательной регламентации действий,
- обеспечения права и свобод граждан,
- внепартийности государственного управления,
- дифференциации и фиксирования функций и полномочий,
- целесообразности,
- сочетания свободы (усмотрения) и обязательности,
- компетентности и профессионализма,
- и др.

Некоторые производства, в которых принимать решение уполномочен суд (например, в сфере административной юстиции, т. е. в процессе рассмотрения споров в судебном порядке) основаны и на принципах судостроительства и судопроизводства, среди которых можно назвать принципы:

- осуществления правосудия только судом,
- независимости судей и подчинения их только закону,
- гласности судебного разбирательства,
- осуществления судопроизводства на началах равенства перед законом и судом,
- процессуального равенства,
- непрерывности судебного разбирательства,
- и др.

Несмотря на названные особенности отдельных групп производств административного процесса, можно определить *систему общих принципов*, на которых основывается любая административно-процессуальная деятельность. Рассмотрим их подробнее.

1. *Принцип законности* является межотраслевым принципом и пронизывает все отрасли российского права. Более того, деятельность всех систем должна реализовываться на основе режима законности, который не только установлен государством, но и поддерживается как специально созданной системой государственных органов (например, прокуратурой РФ) и многочисленными субъектами, наделенными соответствующими функциями по поддержанию режима законности.

Специфическое проявление принципа законности в административном процессе обусловлено многими факторами, среди которых:

- множественность субъектов процесса и широкий круг их полномочий правотворческого, правоприменительного, юрисдикционного, контрольно-надзорного и другого характера;
- нормотворческая функция субъектов исполнительной власти;
- практическое взаимодействие с управляемой стороной;
- обязанность защищать и охранять права и законные интересы граждан и пр.

2. *Принцип объективности (материальной истины)* означает необходимость всестороннего, полного и объективного исследования всех вопросов, на основании которых должно быть вынесено соответствующее решение. Данный принцип может рассматриваться одновременно и как обязанность уполномоченной стороны совершить необходимые действия для выяснения истины, и как обоюдное право сторон и участников процесса установить истину по делу. Как правило, для реализации этого принципа властные субъекты процессуальной деятельности наделяются соответствующей компетенцией (например, затребовать объяснения, документы, проводить экспертизы, привлекать специалистов и пр.), а невластные – соответствующими способами реагирования на действия (решения) властной стороны (например, посредством использования института административной жалобы или судебного обжалования).

3. *Принцип гласности* является общепроцессуальным принципом, но, как и в других процессуальных отраслях, в отдельных производствах административного процесса имеет определенную специфику своей реализации. Например, общее положение об открытости процесса имеет ограничения, установленные ст. 24.3 КоАП РФ: «Дела об административных правонарушениях подлежат открытому рассмотрению, за исключением случаев, предусмотренных частью 3 статьи 28.6 настоящего Кодекса, либо случаев, если это может привести к разглашению государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны, а равно в случаях, если этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинства указанных лиц». В качестве примера можно привести и ограничение, установленное в производстве по обращениям граждан. Так, ст. 6 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» называется «Гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением» и определяет, что при рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия.

4. *Принцип обеспечения прав личности и интересов государства* также получает свое выражение в производствах административного процесса. Исполнительная власть, обеспечивая посредством административно-процессуальной деятельности устойчивый и необходимый для государственного развития порядок (например, издание правовых актов управления), имеет значительный арсенал средств его принудительного обеспечения. Например, к числу таких средств относятся меры административного контроля и надзора, административного предупреждения, пресечения, ответственности, меры дисциплинарного воздействия и дисциплинарной ответственности. При этом граждане, подпадающие под властное воздействие, имеют возможность не только «корректировать» государственно-управленческий процесс (например, посредством обращений), но и отстаивать права, свободы и интересы, которые с их точки зрения нарушены или имеются препятствия к их осуществлению (например, посредством административного судопроизводства).

5. *Принцип процессуального равенства сторон* выражается в том, что в любом административно-процессуальном правоотношении правам и обязанностям одной стороны корреспондируют права и обязанности другой. Проследить практическую реализацию этого принципа будет несложно в процессе рассмотрения конкретных видов производств административного процесса в дальнейших параграфах.

6. *Принцип осуществления административного процесса на государственном языке, языке, установленном в субъекте РФ или языке коренного населения* основан на конституционных установлениях о том, что:

- государственным языком на территории РФ является русский язык;
- республики в составе Российской Федерации вправе устанавливать свои государственные языки;

– каждый имеет право на пользование родным языком и на свободный выбор языка общения.

В целях обеспечения этих установлений многие акты, регламентирующие вопросы административного процесса, содержат положения о том, что лицо, не владеющее указанным языком, может пользоваться услугами переводчика, а также выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и прочее на родном языке или избранном языке общения (например, ст. 24.2 КоАП РФ).

7. *Принцип оперативности, экономичности и эффективности процесса* находит свое выражение в установлении четких процессуальных сроков для любых производств. Как правило, в административном процессе устанавливаются довольно сжатые сроки, которые могут быть продлены лишь в специально установленных случаях. Быстрота процесса обуславливает его ресурсную экономичность, с одной стороны, и эффективное решение поставленного вопроса (или пресечения правонарушения и восстановления нарушенного порядка управления) – с другой.

В то же время именно процессуальные сроки позволяют говорить об эффективном обеспечении права граждан на реализацию или восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов.

8. *Принцип ответственности властных субъектов административного процесса за ненадлежащее ведение процесса* обеспечивается:

во-первых, нормативными установлениями, регламентирующими исполнение должностных полномочий;

во-вторых, нормами, предусматривающими их ответственность за ненадлежащее исполнение возложенных обязанностей (виды такой ответственности многообразны – административная, дисциплинарная и материальная, гражданско-правовая и уголовная);

в-третьих, правом невластной стороны обжаловать любое процессуальное действие или решение (акт) как в административном, так и в судебном порядке.

9. *Принцип самостоятельности принятия решения* очень важен и специфически проявляется в каждой группе производств административного процесса. В административном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях, рассматриваемых судьями, этот принцип закреплён нормами, определяющими независимость судейского корпуса и подчинение судей только закону. В иных же административных производствах принцип самостоятельности обуславливается установленной для должностных лиц компетенцией, что и является гарантией самостоятельности при принятии ими решений.

10. *Принцип сочетания целесообразности и усмотрения при реализации административного процесса* тесно связан с предыдущим принципом и устанавливает право лица, ведущего процесс, решать вопрос о целесообразности тех или иных процессуальных действий и вынесении определенного решения. Ярким примером данного принципа является альтернативность санкций КоАП РФ, определяющих минимальный или максимальный размер наказания, налагаемого за совершенное правонарушение. приме-

ром может служить и возможность должностного лица освободить лицо от административной ответственности или ограничиться предупреждением. А, например, в позитивном (управленческом) административном процессе решение вопроса о необходимости издания управленческого акта или совершения юридически значимого действия нередко основано именно на данном принципе.

§ 3. Субъекты административного процесса

Субъектами административного процесса могут выступать все субъекты административного права, обладающие свойством правосубъектности.

В теории права под *субъектами* права (в том числе и административного) понимаются лица или организации, за которыми законом признано особое юридическое свойство (качество) правосубъектности, дающее возможность участвовать в различных правоотношениях с другими лицами и организациями. Традиционно определяются такие составляющие правосубъектности, как правоспособность и дееспособность.

Правоспособность – это установленная законом возможность субъекта иметь права и нести юридические обязанности. В административном процессе правоспособность субъектов (участников) возникает на общих основаниях, т. е. с момента рождения физического лица или с момента формального образования юридического лица или иного коллективного образования.

Дееспособность – это установленная законом возможность субъекта своими действиями осуществлять права и исполнять обязанности. По общему правилу, административно-процессуальная дееспособность возникает с момента совершеннолетия, а для коллективных субъектов – с момента государственной регистрации (нормативно установленного момента (даты) начала реального функционирования – для органов государственной и муниципальной власти).

Важно отметить, что для административного процесса важна *деликтоспособность*, т. е. способность лица нести юридическую ответственность, которая наступает с 16-летнего возраста. В некоторых случаях применение мер административного или дисциплинарного принуждения возможно для лиц, не достигших 16-лет.

Круг субъектов административного процесса чрезвычайно широк. Классификацию участников административно-процессуальной деятельности целесообразно провести по такому критерию, как *объем и содержание административно-процессуального статуса*.

В административном процессе выделяются три группы участников:

- 1) субъекты, не имеющие личного процессуального интереса, ведущие (осуществляющие) процесс и наделенные для этого соответствующим объемом государственно-властных полномочий;
- 2) субъекты, отстаивающие личный интерес и не обладающие властными полномочиями при осуществлении процесса;
- 3) субъекты, способствующие осуществлению процесса и, как правило, не отстаивающие личного интереса.

1. *Субъекты, ведущие (осуществляющие) административный процесс и наделенные для этого соответствующим объемом государственно-властных полномочий.*

Данная группа субъектов административного процесса – обязательный участник любой процессуальной деятельности. Схематично можно определить так – если в процессуальном отношении нет участника этой группы, то нет и административного процесса.

Основными признаками субъектов, осуществляющих административный процесс, являются:

1) *определенная законом организационно-правовая форма.* Если нормативный акт не определяет конкретное лицо (орган) как самостоятельную властенделенную процессуальную структурную единицу, то такое лицо не может являться участником административного процесса. Например, КоАП РФ и некоторые акты федерального уровня и субъектов РФ называют исчерпывающий перечень лиц, правомочных осуществлять процессуальные действия в производстве по делам об административных правонарушениях и при реализации мер процессуального обеспечения. В качестве другого примера можно привести неюрисдикционное, позитивное производство – производство по изданию правовых актов управления. Круг субъектов, осуществляющих эту процессуальную деятельность, определен рядом нормативных актов: Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», положениями о министерствах, конституциями и уставами субъектов РФ и др.;

2) *четко регламентированная нормами права компетенция и, в частности, полномочия в сфере осуществления административно-процессуальной деятельности.* Деятельность властенделенного субъекта, осуществленная с превышением полномочий, является незаконной, а правовые процессуальные акты, принятые в процессе этой деятельности – ничтожными. Превышение компетенции при ведении административного процесса составляет основание для отмены решения по делу;

3) другая особенность – *обязанность реализовывать свою процессуальную компетенцию* во всех случаях, когда возникают, изменяются или прекращаются административно-процессуальные правоотношения;

4) широкое использование принципа сочетания усмотрения и целесообразности заключается в предусмотренной законодателем *возможности в определенных случаях прерывать процесс по мотивам нецелесообразности, отсутствия доказательств* и пр.

Субъектов, осуществляющих административный процесс, по территориальному признаку можно разделить на субъектов федерального уровня, субъектов регионального уровня (образуемых в субъектах РФ) и субъектов муниципального уровня. По содержательному критерию – на субъектов, осуществляющих только позитивное управление, и субъектов, наделенных юрисдикционными полномочиями.

К федеральным субъектам, осуществляющим административный процесс, относятся:

1) *органы исполнительной власти Российской Федерации*. Эта группа субъектов самая многочисленная, поскольку наиболее часто является стороной процессуального отношения. Как уже отмечалось, система органов исполнительной власти регламентирована нормами права, а именно:

– Конституцией РФ – определяет основные систему и принципы функционирования, общий круг вопросов компетенции, взаимодействия с другими органами власти и пр.;

– Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» – закрепляет полномочия и функциональную основу органа, возглавляющего систему органов исполнительной власти РФ – Правительства РФ. Регламент Правительства раскрывает вопросы реализации Правительством РФ такого производства административного процесса, как производство по изданию правовых актов управления;

– Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», определившим четкую видовую основу органов – федеральные министерства, федеральные службы и агентства. Министерства, службы и агентства наиболее часто являются участниками производства по изданию правовых актов управления. Но установленные Указом полномочия служб и агентств позволяют им осуществлять и иные виды процессуальной деятельности. Например, контрольно-надзорная функция служб делает их участниками юрисдикционных производств, лицензионно-разрешительного производства или стороной процесса судебного разбирательства в спорах о субъективных публичных правах (административное судопроизводство);

– все иные органы исполнительной власти, создаваемые, как правило, в качестве структурных подразделений министерств, служб или агентств, могут являться сторонами любого производства, как позитивного, так и юрисдикционного характера. Их административно-процессуальный статус урегулирован Положениями об этих органах, а также нормами административно-процессуального права;

2) *должностные лица и государственные служащие органов власти Российской Федерации*. Субъекты этой группы являются непосредственными носителями административно-процессуальных прав и обязанностей. Свой процессуальный статус они могут выражать двумя способами:

– действовать от имени органа власти в пределах предоставленных ему этим органом процессуальных полномочий;

– реализовывать свою собственную, определенную в нормах права компетенцию.

Особенностью этих субъектов является их непосредственное, т. е. лично-субъективированное осуществление процесса. Поэтому для субъектов данной группы устанавливаются нормы об ответственности за ненадлежащее ведение процесса;

3) *органы судебной власти Российской Федерации*. Перечень и полномочия в сфере административного процесса для субъектов этой группы устанавливаются Конституцией РФ, Федеральным законом «О статусе судей Российской Федерации», КАС РФ, АПК РФ, Федеральным конституцион-

ным законом «О военных судах в Российской Федерации», КоАП РФ и пр. В основном федеральные суды рассматривают дела о спорах в публичной сфере и дела об административных правонарушениях.

К *региональным субъектам, осуществляющим административный процесс*, относятся:

1) органы исполнительной власти субъектов РФ, статус которых определен конституциями и уставами субъектов РФ, их законодательными актами и положениями об органах исполнительной власти субъектов и их структурных подразделениях;

2) должностные лица и государственные служащие органов исполнительной власти субъектов РФ;

3) мировые судьи, создаваемые субъектами РФ и являющиеся участниками административного судопроизводства (например, ст. 11.1 КАС РФ «Производство по административным делам о вынесении судебного приказа»), производства по делам об административных правонарушениях и применении мер процессуального обеспечения.

Основные характеристики этих субъектов практически те же, что и для субъектов федерального уровня. Исключение одно – нормативно-правовая регламентация.

Субъектами, осуществляющими административный процесс на муниципальном уровне, являются органы и должностные лица местных органов управления, муниципальные служащие и специально создаваемые комиссии и органы (например, административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав).

2. Субъекты, отстаивающие личный интерес и не обладающие властными полномочиями при осуществлении процесса.

Для субъектов этой группы характерно, прежде всего, то, что в большинстве случаев именно они являются инициаторами возникновения административно-процессуальных отношений. Например, обращение с предложением, ходатайством или заявлением порождает отношения в рамках производства по обращениям граждан, обращение с заявлением о нарушении субъективных публичных прав в суд – административное судопроизводство (административная юстиция). В то же время многие производства возбуждаются властнаделенными субъектами, а субъекты, отстаивающие частный интерес и не обладающие властными полномочиями при осуществлении процесса, становятся участниками производства как бы помимо своей воли. В качестве наглядных примеров можно назвать производство по изданию правовых актов управления, дисциплинарное производство, производство по делам об административных правонарушениях.

Для характеристики субъектов этой группы подходит их разделение на индивидуальных и коллективных субъектов.

Физические лица, не наделенные специальными полномочиями в сфере административного процесса (граждане РФ, иностранные граждане и лица, не имеющие гражданства).

Административно-процессуальный статус граждан как субъектов административного процесса в самом общем виде можно определить как установ-

ленные Конституцией РФ и правовыми актами права и обязанности гражданина, обеспечивающие его эффективное участие в административном процессе.

Общей спецификой для всех видов субъектов этой категории является то, что они некомпетентны разрешать возникающие дела в сфере публичного управления, так как не наделены специальными полномочиями.

Правоспособность и дееспособность (в том числе деликтоспособность) физических лиц в административном процессе в основном не отличаются от общих административных право- и дееспособности. Но если характеризовать их более подробно, то необходимо отметить существование определенных различий для различных групп физических лиц.

Так, Д. Н. Бахрах выделяет три категории граждан России (обычные, почетные и с двойным гражданством), две категории иностранных граждан («ближнего» и «дальнего» зарубежья) и лиц без гражданства (апатриды)².

Если еще более уточнять приведенную классификацию, то иностранных граждан и лиц без гражданства можно также разделить на лиц, постоянно проживающих, и лиц, временно пребывающих на территории РФ, а также лиц, проезжающих транзитом через территорию РФ. Как объем, так и содержание их право- и дееспособности имеют определенные различия, которые в некоторых случаях нельзя не учитывать при осуществлении административного процесса.

Важен вопрос и определения субъекта административно-процессуальных отношений как специального субъекта административного права. Например, такая мера наказания, как выдворение за пределы Российской Федерации, не применяется ни к коллективным субъектам, ни к гражданам РФ, а для специальных субъектов административного права устанавливаются специфические правила привлечения к административной ответственности (например, военнослужащие в большинстве случаев несут административную ответственность на основании Общевоинских уставов (дисциплинарного устава)).

Значимой специфической чертой субъектов характеризуемой группы является обеспеченность их процессуальных прав возможностью альтернативного обжалования (административного или судебного) любого процессуального действия или решения ведущего процесс субъекта.

Юридические лица, общественные организации и их органы, не наделенные властными административно-процессуальными полномочиями.

Характерным признаком субъектов этой группы, также как и предыдущей, выступает отсутствие властной компетенции для разрешения дел в сфере административного процесса.

Классификацию этих коллективных субъектов можно давать самую разнообразную и по самым различным основаниям: коммерческие и некоммерческие, публичные и частные, политические, религиозные и т. д.

Интересной особенностью, связанной с изменением своего правового статуса посредством административного процесса, обладают общественные объединения, приобретающие статус юридических лиц. Они вступают в про-

² См.: Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. М., 2010. 700 с.

цесс (например, в регистрационное производство) как общественные организации и обладают правоспособностью, характерной именно для этого вида коллективных субъектов. Получив статус юридического лица, данный субъект изменяет и объем, и содержание своей административной правосубъектности и осуществляет свои административные права и обязанности уже в дополнительном качестве – в качестве юридического лица.

Другая особенность связана с применением к субъектам этого вида специальных мер административного воздействия (например, административного приостановления деятельности) и «неприменением» некоторых, например, административного ареста, административного выдворения.

В то же время специфика этих субъектов ограничивает их участие в некоторых производствах. Например, коллективные субъекты не могут быть участниками дисциплинарного производства.

3. Субъекты, способствующие осуществлению процесса и, как правило, не отстаивающие личного интереса.

К субъектам этой группы относятся участники, основной процессуальной целью которых является помощь при установлении объективной истины по делу, – свидетели, понятые, эксперты, специалисты, переводчики, прокуроры.

Важно отметить, что участие этих субъектов возможно как в позитивных, так и юрисдикционных производствах административного процесса. Например:

- производство по изданию правовых актов управления в своей структуре содержит институты правовой и антикоррупционной экспертизы;
- при рассмотрении некоторых обращений уполномоченное лицо может пользоваться помощью свидетелей, экспертов, специалистов, переводчиков;
- практически все юрисдикционные производства определяют статус этих участников процесса в самостоятельных нормах права (например, ст. 25.6–25.11) КоАП РФ;
- статус этих субъектов в административном судопроизводстве детально урегулирован соответствующими нормами КАС РФ и АПК РФ.

§ 4. Стадии административного процесса

Как и любая процессуальная деятельность, административный процесс осуществляется в определенной логической последовательности, при которой одни, объединенные общим промежуточным результатом группы процедур, сменяются другими. Такое поступательное, объединенное общей конечной целью движение процесса имеет название *стадийности*.

Вопрос о стадиях административного процесса достаточно сложный. Отсутствие единого предмета административно-процессуальной деятельности обуславливает значительную специфику стадийности при реализации различных административных производств.

Следует отметить и общетеоретическую проблему стадий, потому что вопрос о стадиях позитивных юридических процессов разработан гораздо в меньшей степени по сравнению с вопросами стадийности юрисдикционных

процессов. Но так как и те и другие процессы, несмотря на их специфику, являются составляющими общего понятия юридического процесса, то стадии, характерные для классических, традиционных юрисдикционных процессов, в общем виде присущи и деятельности, имеющей позитивное содержание.

Базовые стадии юридического процесса прослеживаются в административном процессе, причем в пределах каждого из его производств.

1. *Стадия возбуждения дела* связана с началом процессуальной деятельности по рассмотрению и разрешению конкретного дела. Как правило, данная стадия всегда имеет четкую правовую регламентацию. Например, КоАП РФ содержит отдельную главу, регламентирующую вопросы возбуждения дела об административном правонарушении. Аналогичным образом решается вопрос о возбуждении административного дела при его рассмотрении в порядке административного судопроизводства судами общей юрисдикции и арбитражными судами: и КАС РФ, и АПК РФ содержат соответствующие положения, определяющие момент возбуждения дела.

Несколько сложнее определяется момент возбуждения дела о дисциплинарном проступке. Нормы права не обозначают конкретного момента возбуждения производства, определяя его, как правило, посредством сроков. То есть, например, дисциплинарное производство возбуждается непосредственно после совершения дисциплинарного проступка или получения информации о нем компетентным лицом, но не позднее 1 месяца.

Еще более сложно разрешается вопрос о возбуждении производства по изданию правовых актов управления и заключению административных договоров. Для возбуждения этих производств необходимы предварительный анализ сложившейся управленческой ситуации, определенная информационная обеспеченность (информационная проверка) и прогнозирование дальнейшего развития ситуации, требующей нормативного урегулирования. Только после этих предварительных действий уполномоченный субъект избирает форму и метод управленческого воздействия (в зависимости от объема и содержания компетенции) и возбуждает производство.

Возбуждение таких производств, как регистрационное, лицензионно-разрешительное, по обращениям граждан и некоторых других связано с моментом подачи соответствующих акта (заявления) и материалов лицом, имеющим свой интерес, и принятия (регистрации) такого акта (заявления) и материалов уполномоченным рассматривать дело органом (должностным лицом).

2. *Подготовка дела к рассмотрению* не всегда выделяется как самостоятельная стадия. Хотя анализ всех видов производств как юридического процесса в целом, так и административного процесса в частности позволяет говорить о том, что данная стадия наличествует всегда. Так, в административном судопроизводстве эта стадия имеет содержанием действия по оценке полученных материалов и определения участников (сторон) процесса; по назначению дела к слушанию; извещениям и вызовам суда и пр.

В производстве по делам об административных правонарушениях в качестве примера можно привести такие процессуальные действия, как административное расследование, направление протокола (постановления проку-

рора) об административном правонарушении уполномоченному разрешить дело по существу лицу и пр.

Дисциплинарное производство связывает с подготовкой дела к рассмотрению проведение служебной проверки. А позитивные производства включают в данную стадию действия, связанные со сбором и анализом полученной по данному делу информации и выработкой проекта управленческого решения (например, акта управления или административного договора).

Именно на данной стадии осуществляется основной процесс сбора доказательств и их предварительной оценки с точки зрения допустимости и относимости.

3. Следующая обязательная стадия процесса – *стадия разрешения дела по существу (рассмотрение дела)*. Содержанием этой стадии является всестороннее, полное и объективное изучение материалов в целях установления объективной (материальной) истины по делу.

Важно отметить, что практически все производства имеют четкие нормативно определенные сроки осуществления данной стадии. Например, ст. 29.6 КоАП РФ устанавливает сроки рассмотрения дела об административном правонарушении. Пример позитивного производства – все акты, регламентирующие производство по обращениям граждан, как федерального, так и регионального и муниципального уровней, устанавливают общий срок рассмотрения обращения.

Как правило, именно на данной стадии в процесс (производство) вступают участники процесса, помогающие выяснению обстоятельств дела и установлению материальной истины, – свидетели, эксперты, специалисты и пр. Здесь же решается вопрос исследования и окончательной оценки доказательств, собранных по делу.

В *позитивных производствах* на данной стадии происходят обсуждение проекта решения, внесение в него поправок, изменений и дополнений и его утверждение. В некоторых случаях проект решения может быть не утвержден и отправлен на доработку или переработку. В этом случае процесс не заканчивается, а как бы повторно проходит стадию подготовки дела к рассмотрению, а затем и стадию рассмотрения дела (решения).

В определенных случаях частью этой стадии могут являться процедуры по согласованию проекта решения между соответствующими органами (например, согласование с вышестоящим органом при издании нормативного правового акта или согласование условий административного договора между субъектами, обладающими формальным равенством при заключении договора); а также процедуры проведения соответствующих экспертиз (правовой, антикоррупционной, лингвистической, общественной).

4. За стадией разрешения дела по существу следует *стадия вынесения и исполнения принятого решения*. Форма решения по делу в административном процессе бывает различной. Это могут быть постановления или определения судов (судей), постановления, приказы или решения уполномоченных органов публичной власти или их должностных лиц и пр.

По своему содержанию решения могут быть нормотворческими актами, актами применения права или юрисдикционными актами.

Главная особенность этой стадии – официальное оформление избранной формы управленческого решения. Именно с момента принятия правового управленческого решения оно приобретает качество юридического факта, т. е. с ним связываются возникновение, изменение или прекращение публичного правоотношения.

5. Исполнение решения в административном процессе не имеет ни общих правил, ни общего содержания. Так, решение, принятое в процессе издания правового акта управления, вступает в силу на основе требований, установленных целым рядом нормативных актов, например:

- Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»;
- постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

Порядок исполнения решений по делам об административных правонарушениях регламентирован в общем виде в КоАП РФ (раздел V), а решения, принятые в процессе административного судопроизводства вступают в законную силу и исполняются на основе норм КАС РФ и АПК РФ.

Интересна и такая особенность принятия и исполнения решений в административном процессе, как возможность *устной* формы принятия и исполнения решения. Например, в производстве по делам о дисциплинарных проступках такая мера наказания, как предупреждение может быть вынесена в устной форме, а исполнение заключается в объявлении предупреждения (например, перед строем). Другой пример связан с производством по обращениям граждан, когда уполномоченное рассматривать обращение лицо может давать ответ на устное обращение в устной форме.

Исполнение решения связано с *процедурами организации исполнения решения*. На данном этапе следует строго соблюдать установленные процедуры, выделить необходимые для исполнения решения ресурсы, установить сроки, в тех случаях, когда это требуется, определить исполнителей и т. п. Другими словами, воплотить в принятом решении «достаточный потенциал управляющих воздействий».

6. В производствах административного процесса *стадия обжалования (протестования) принятого решения* может предшествовать стадии исполнения решения или следовать за ней. Данная стадия реализуется в процессе в том случае, если лицо, заинтересованное в результате процесса, не удовлетворено полностью или в части принятым решением.

Характерной особенностью данной стадии в административном процессе является возможность альтернативного (административного или судебного) обжалования. Причем в большинстве случаев обжаловать можно как итоговое решение, так и промежуточные процессуальные действия (бездействие) или решения лиц, осуществляющих процесс. Данное правило альтернативного обжалования имеет исключения в сфере судебного разбирательства.

7. В административном процессе правомерно выделять и такую стадию, как *контроль за исполнением решения*. Современная теория права разрабо-

тала четкие требования к контролю: он должен быть оперативным, гласным и объективным, экономически целесообразным. Контрольной деятельности должны быть присущи не только карательные функции, контроль должен рассматриваться и как обратная связь, для которой устанавливаются контролируемые параметры, в рамках которых эта деятельность и должна осуществляться.

В управленческом процессе можно выделить и *факультативные стадии*, свойственные отдельным производствам. Например, эти этапы осуществления управления возникают в определенных законом случаях при принятии ряда правовых актов управления – *стадии правовой, антикоррупционной экспертизы и государственной регистрации*.

В теории административно-договорного производства может быть выделена и такая факультативная стадия, как *стадия разрешения договорных конфликтов*.

§ 5. Структура административного процесса.

Процедуры и производства в административном процессе. Административно-процедурный (позитивный, управленческий) и административно-юрисдикционный процесс. Административное судопроизводство и административная юстиция

Структура административного процесса в силу крайне широкого предмета административно-процессуальной деятельности во многом схожа с общей структурой юридического процесса. Как и в юридическом, в административном процессе различается деятельность позитивного характера и юрисдикционного – судебная и несудебная.

Наиболее часто структуру юридического процесса в самом общем виде определяют как совокупность производств и (или) процедур позитивного и негативного (юрисдикционного) содержания. Так же можно определить и структуру административного процесса.

Правовая процедура представляет собой урегулированный нормами права порядок совершения определенного действия (нескольких взаимосвязанных действий), направленного на достижение конкретного правового результата. Совокупность последовательных однопорядковых процедур, объединенных общим содержанием и конечной целью, представляет собой *производство*.

Правовые процедуры по своему содержанию могут быть позитивными (управленческими, административными) и юрисдикционными (в сфере реализации мер принудительного воздействия).

Позитивная, или управленческая (административная) процедура является формой осуществления обычного (не принудительного) порядка применения права или нормотворчества (например, порядок создания правовых норм, заключения административных договоров, рассмотрения обращения гражданина, выдачи лицензии, государственной регистрации).

Юрисдикционная процедура – форма осуществления принудительного порядка управления, связанная с применением к лицу мер предупредительного, пресекающего, восстановительного или процессуально-обеспечительного характера, а также мер дисциплинарной и административной ответственности (например, проведение личного досмотра, вещей или багажа, доставление нарушителя или свидетеля, наложение дисциплинарного взыскания или административного наказания).

Как и процедуры, по содержанию производства могут быть позитивными и юрисдикционными. Например, совокупность таких позитивных процедур, как:

- процедуры приема и регистрации документов для предоставления разрешения;
- процедуры проверки представленных документов и личности заявителя;
- процедуры рассмотрения материалов разрешительного дела;
- процедуры вынесения решения о предоставлении разрешения;
- процедуры исполнения решения о выдаче разрешения;
- процедуры надзора за соблюдением правил и условий разрешительной деятельности;
- процедуры переоформления разрешений;
- процедуры приостановления, отзыва и аннулирования разрешения в совокупности образуют *управленческое (позитивное) разрешительное производство*.

Как пример *юрисдикционного производства* можно привести *производство по делам об административных правонарушениях*. Данное производство образует следующая совокупность юрисдикционных процедур:

- процедуры возбуждения дела об административном правонарушении;
- процедуры административного расследования;
- процедуры рассмотрения дела об административном правонарушении;
- процедуры вынесения решения по делу об административном правонарушении;
- процедуры пересмотра решения по делу об административном правонарушении;
- процедуры исполнения решения по делу об административном правонарушении.

В качестве процедур, не объединяемых в производства, т. е. имеющих содержательную, целевую и функциональную самостоятельность, можно назвать:

- позитивные процедуры совершения юридически значимых действий (например, удостоверение копий, выдача справок, подтверждений, оформление паспортов) и
- достаточно многочисленные процедуры юрисдикционного характера (например, доставление лиц для освидетельствования в медицинские учреждения, изъятие огнестрельного охотничьего оружия, отстранение от управления транспортным средством, изъятие вещей и документов).

Особое место занимают юрисдикционные процедуры, которые могут быть реализованы только специальным субъектом юрисдикции – федеральными судами и мировыми судьями, и только в специально установленном процессуальном порядке – посредством осуществления судопроизводства. Нормативная регламентация таких процедур находится в исключительном ведении Российской Федерации. В данном случае речь идет о процедурах, в своем большинстве объединенных в производства, разрешения споров о субъективных публичных правах, т. е. об административной юстиции. Однако и в административно-судебном процессе могут использоваться самостоятельные процедуры, например процедуры обеспечения порядка в зале судебного заседания.

Административное судопроизводство занимает обособленное место в системе и структуре административного процесса в силу целого ряда особенностей:

- во-первых, специфики предмета (всегда спор о публичном праве, его обеспечении или защите, оспаривание решений или действий (бездействия)),
- во-вторых, особого субъектного состава (независимой стороной, разрешающей спор, всегда является федеральный суд), а одной из сторон всегда выступает орган (должностное лицо, служащий) публичной власти;
- в-третьих, нормативно-правовая регламентация осуществляется только федеральными законами (например, ГПК РФ, АПК РФ) и др.

Таким образом, обозначим основополагающие положения структуры административного процесса.

1. Административный процесс *состоит из самостоятельных процедур и процедур, объединенных в производства.*

2. *Процедура* – основа, первичный элемент процесса. Но для разрешения определенных процессуальных задач требуется последовательное совершение целого ряда процедур, объединенных единой конечной целью. Такая систематизированная последовательность процедур представляет собой *производство*. И, следовательно, каждое производство, как более широкое по отношению к процедуре понятие, состоит из совокупности взаимосвязанных процедур.

3. По своему содержанию процедуры и производства могут быть позитивными и юрисдикционными. Особое место занимают процедуры (производства) в сфере административной юстиции, которые могут быть реализованы только посредством административного судопроизводства.

4. Структура административного процесса включает следующие элементы:

1) процедуры и производства позитивного управленческого воздействия, в своей совокупности составляющие часть административного процесса, которую можно определить как *административно-процедурную деятельность*, или *управленческий процесс*, включающий:

- производство по изданию правовых актов управления,
- производство по заключению административных договоров,
- лицензионно-разрешительное производство,
- регистрационное производство,
- производство по обращениям граждан,

- поощрительное производство,
- процедуры совершения отдельных юридически значимых действий (например, замены паспорта),
- процедуры прохождения государственной службы (например, замещения должности государственной службы, аттестации),
- согласительные процедуры и др.;

2) процедуры и производства принудительного (юрисдикционного) управленческого воздействия, которые в своей совокупности составляют часть административного процесса, называемую *административно-юрисдикционным (административно-деликтным) процессом*. В его границах выделяются:

- производство по делам об административных правонарушениях,
- дисциплинарное производство,
- исполнительное производство,
- производство по административному надзору за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;
- процедуры административно-предупредительного характера,
- процедуры административно-пресекающего характера,
- процедуры административно-восстановительного характера,
- процедуры процессуального обеспечения и др.;

3) процедуры и производства судебного рассмотрения споров о публичном праве – *административное судопроизводство, или административно-юстиционный (административно-судебный) процесс*. В структуре административного судопроизводства выделяются:

- производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами;
- производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;
- производство по административным делам, рассматриваемым Дисциплинарной коллегией Верховного Суда Российской Федерации;
- производство по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- производство по административным делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости;
- производство по административным делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок;
- производство по административным делам о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, либо о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не

являющихся юридическими лицами, либо о прекращении деятельности средств массовой информации;

– производство по административным делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении;

– производство по административным делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;

– производство по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке;

– производство по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

– производство по административным делам о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни;

– производство по административным делам о взыскании обязательных платежей и санкций;

– упрощенное (письменное) производство по административным делам;

– процедуры процессуального обеспечения, установленные КАС РФ и АПК РФ в целях реализации процесса судопроизводства.

Можно резюмировать, что *структуру административного процесса составляют производства и процедуры позитивного управленческого содержания (управленческий административный (административно-процедурный) процесс), юрисдикционного, принудительного содержания (административно-юрисдикционный процесс) и процедуры и производства в сфере административной юстиции (административное судопроизводство).*

§ 6. Позитивные (управленческие) производства и процедуры в административном процессе: содержание, понятие, виды и правовая регламентация

Отношения, регулируемые административно-управленческим процессом, – это отношения, возникающие в процессе осуществления позитивного (обычного, непринудительного) государственного управления. Их субъектно-содержательная основа обуславливает наличие различных процессуальных механизмов и средств их реализации – производств и процедур.

Длительная дискуссия ученых-процессуалистов по вопросу отнесения позитивной (неюрисдикционной) деятельности к категориям юридического процесса завершилась признанием за позитивной деятельностью «статуса» процессуальной. Так, сегодня в правовой доктрине выделяют такие позитивные процессы, как законотворческий процесс, избирательный процесс, бюджетный процесс, налоговый процесс и др.

Производства и процедуры позитивного характера в рамках административного права также можно рассматривать как разновидность позитивных юридических процессов – административно-управленческий (процедурный) процесс.

Основное назначение управленческих производств и процедур – реализация полномочий органов государственной власти и их должностных лиц в строгом соответствии требованиям норм права и на основе приоритета прав, свобод и законных интересов граждан.

Осуществление процесса управления в строгом соответствии с нормами права – неотъемлемое требование правового государства. Другое, не менее важное требование – защищенность объекта управления от государственно-чиновничьего произвола – также реализуется посредством достаточно жесткой правовой регламентации процессуально-процедурной деятельности субъектов управленческого воздействия. Деятельность наделенных управленческими властными полномочиями органов не должна осуществляться без установления определенных границ и рамок, отграничивающих реализацию властной компетенции от произвола. Управленческой процессуальной деятельности должна быть свойственна четкая и всесторонняя процедурная регламентация, обеспечивающая, с одной стороны, эффективность деятельности субъектов – организаторов управленческого процесса, – а с другой – атмосферу благоприятствования управляемым участникам процесса, которые непосредственно заинтересованы в его результатах.

Содержание управленческого процесса раскрывается посредством определения совокупности производств и процедур, реализующихся в сфере позитивного управления. Данная совокупность представляет *структуру административно-управленческого процесса*.

Основным производством, имеющим достаточно обширную правовую регламентацию, является *производство по изданию правовых актов управления* органами государственной власти и их должностными лицами в процессе реализации управленческих функций.

Независимо от различных концепций понимания административно-процессуальной деятельности данное производство традиционно рассматривается в качестве самостоятельного производства административного процесса.

Принятие и исполнение правовых актов управления является одной из основных правовых форм реализации исполнительной власти. Кроме того, в процессе государственного управления возникает потребность в детализации норм законов, которая и осуществляется путем издания таких актов.

Производство по изданию правовых актов управления представляет собой особый вид государственной деятельности, связанный с созданием подзаконных, официальных юридических актов, принимаемых субъектами исполнительной власти в процессе исполнительно-распорядительной деятельности, и их оформлением в соответствии с нормами права.

Посредством данного производства издается значительное число разнообразных и разноплановых административных актов, таких как указы, постановления, распоряжения, приказы, положения, правила, административные регламенты, ведомственные инструкции, акты администрации и т. д.

Основное требование, предъявляемое к правовому акту управления как к итогу производства, – это требование законности акта управления, которое включает требование *соблюдения установленного порядка принятия правового акта, что и является содержанием производства.*

В настоящее время процесс принятия и действия правовых актов имеет обширную, но не систематизированную правовую регламентацию. В качестве примера можно назвать следующие акты, определяющие нормативную основу производства:

– Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»;

– постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»;

– Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; и др.

Административно-договорное производство является достаточно новым производством в административном процессе. В его содержание включена деятельность уполномоченных государственных органов по заключению и исполнению административных договоров, регулируемая процессуальными нормами, содержащимися в своем большинстве в подзаконных актах.

В административно-договорном производстве выделяются специфические стадии, являющиеся более развернутыми, по сравнению с общепроцессуальными: 1) преддоговорная подготовка (сбор информации, разработка проекта, финансовое и технико-экономическое обоснование, переговоры или конкурс); 2) принятие решения о заключении договора; 3) заключение договора; 4) исполнение принятых обязательств, реализация предоставленных по договору правомочий; 5) контроль за выполнением договорных условий и обязательств; 6) разрешение договорных споров; 7) анализ и обобщение договорной практики.

Необходимо констатировать, что в действующем российском законодательстве единая концепция административно-договорного регулирования пока отсутствует. Не выработан и единый механизм защиты договора, прав его сторон и обеспечения реализации договорных условий.

Тем не менее органы управления на практике достаточно часто используют именно договорный путь решения управленческих задач, руководствуясь общими принципами договорного регулирования, такими как:

– диспозитивность (свобода воли при заключении договора, а также договорных условий в пределах норм права);

– формально-юридическое равноправие сторон при осуществлении договорных условий;

– взаимная ответственность сторон и пр.

Регистрационное производство связано с государственным подтверждением и закреплением определенного правового статуса или состояния. В действующей системе российского права определен обширный круг объектов, подлежащих государственной регистрации:

- субъекты предпринимательской деятельности,
- права на недвижимое имущество и сделки с ним,
- место пребывания и место жительства в пределах Российской Федерации,
- транспортные средства,
- общественные объединения,
- оружие,
- безработные граждане и пр.

Несмотря на объемную множественность видов регистрируемых объектов, все действия, связанные с регистрацией, осуществляются в значительной степени единообразно.

Основной целью государственной регистрации выступает необходимость учета и контроля за установленными объектами.

Возбуждением данного производства является факт обращения заинтересованного лица в соответствующие государственные органы. Рассмотрение дела осуществляется посредством исследования предоставленных документов, на основании чего уполномоченный орган выносит решение о государственной регистрации либо об отказе в государственной регистрации. Решение о государственной регистрации оформляется правовым актом, имеющим силу юридического факта.

Нормативно-правовая регламентация регистрационного производства объемна и разнопланова по юридической силе. В качестве примера можно привести следующие акты:

- Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»;
- Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;
- Указ Президента РФ от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»;
- постановление Правительства РФ от 17 июня 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию»; и др.

Разрешительное производство представляет собой совокупность процедур, связанных с получением от уполномоченных государственных органов разрешений на совершение определенных действий или получение специальных правомочий.

Производство о поощрении – осуществляемая в установленном порядке специальная деятельность государственных (муниципальных) органов и должностных лиц по применению к государственному (муниципальному) служащему мер морального и материального стимулирования. Основанием

возникновения производства выступает признание заслуг государственного (муниципального) служащего, успешное и добросовестное исполнение им в течение продолжительного времени должностных обязанностей, а также выполнение заданий особой важности и сложности.

Основная цель производства о поощрении – повышение эффективности государственной (муниципальной) службы, улучшение дисциплины и качества служебной деятельности.

Основной массив норм о поощрениях содержится в подзаконных актах (например, в дисциплинарных уставах), но вместе с тем на уровне федерального законодательства устанавливаются общие положения осуществления поощрений. Примером правового регулирования могут служить следующие акты:

- Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 60-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
- ст. 20.1. Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»;
- Указ Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396 «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы» и др.

Отдельное место занимает *производство по обращениям граждан* в силу специфичного взаимодействия управляемой и управляющей сторон и своего специального назначения (осуществление контроля и корректирование процесса управления управляемой стороной, т. е. невластным субъектом административно-управленческого правоотношения). В данном производстве инициатива возникновения правоотношений полностью исходит от управляемой стороны, и уполномоченное лицо – управляющая сторона – не вправе отказать в рассмотрении предложения, заявления, жалобы, а в определенных случаях обязана предпринять соответствующие действия.

Наиболее существенно выделяет данный вид производства то, что именно посредством обращений граждане участвуют в управленческом процессе, могут его «корректировать», что не характерно ни для какого иного вида управленческих производств. Кроме того, еще одной отличительной чертой производства по обращениям является возможность управляемой стороны защищать свое субъективное управленческое право в рамках этого производства, так как часть производства (рассмотрение такого вида обращений, как жалоба) выполняет охранительные функции. В рамках управленческого процесса устраняются возникшие нарушения, и эта часть (обжалование в административном порядке) составляет элемент механизма правового контроля за законностью действий и решений органов и их должностных лиц (механизм правовой защиты включает административный порядок рассмотрения жалоб, судебный порядок рассмотрения жалоб, прокурорский надзор).

Значительное место в управленческом процессе занимают самостоятельные, не входящие ни в какие производства *процедуры* совершения управленческих действий. Среди них можно назвать, например, такие как:

- процедуры осуществления воинского призыва;

– государственно-служебные процедуры (процедуры приема на государственную службу, экзаменационно-конкурсные процедуры, квалификационно-аттестационные процедуры и др.);

– процедуры стандартизации и сертификации;

– процедуры аттестации и аккредитации;

– процедуры квотирования и размещения государственных заказов;

– экспертно-учредительные процедуры и др.

Перспективы нормативного регулирования управленческого процесса не достаточно определены. Бесспорно, обилие нормативной основы данного блока административно-процессуальной деятельности требует систематизации и кодификации. Большинство правоведов склоняется к необходимости принятия рамочного федерального акта об административных (управленческих) процедурах. В качестве такого акта предлагается разработать или Управленческий кодекс Российской Федерации, или Федеральный закон «Об административных процедурах в Российской Федерации».

§ 7. Административная юрисдикция: понятие, формы и виды. Административно-юрисдикционный (деликтный) процесс: понятие, содержание, виды производств, правовая регламентация

Административная юрисдикция – установленная законом совокупность правомочий определенных нормами права субъектов реализовывать в установленных формах различные виды мер административного принуждения.

Административная юрисдикция осуществляется в точном соответствии с законом на основе правил подведомственности. Юрисдикционные решения и (или) действия уполномоченных органов или должностных лиц могут быть оспорены как в административном, так и судебном порядке. Решения, принятые органом или должностным лицом вне пределов их юрисдикционной компетенции, являются незаконными и подлежат отмене.

Административная юрисдикция осуществляется в двух формах – судебной и несудебной.

Судебная административная юрисдикция осуществляется в рамках подведомственности судами Российской Федерации и судами субъектов РФ (мировыми судьями) и связана с применением принудительного воздействия в случаях, установленном законом.

Субъектами административной судебной юрисдикции выступают:

– суды общей юрисдикции,

– арбитражные суды,

– военные суды,

– мировые судьи.

Их компетенция определена КоАП РФ и АПК РФ. В соответствии с этими актами данные суды рассматривают дела об административных правонарушениях, отнесенных к их подведомственности.

Несудебная административная юрисдикция осуществляется в пределах подведомственности органами публичной власти и их должностными лицами и связана с реализацией мер административного принуждения в случаях, установленных законом.

Круг субъектов, осуществляющих несудебную административную юрисдикцию, крайне широк, но каждый субъект административной юрисдикции определен нормами права, а в его компетенции установлен исчерпывающий перечень полномочий по применению конкретных видов мер административно-принудительного характера.

Нормативная регламентация несудебной административной юрисдикции также чрезвычайно обширна. В качестве примера можно назвать такие акты, как КоАП РФ, федеральные законы «О полиции», «О безопасности дорожного движения», «О наркотических средствах и психотропных веществах» и др.

Следует отметить, что регламентация административной несудебной юрисдикции в определенных случаях может осуществляться ведомственными актами и актами субъектов РФ. В качестве примера можно назвать постановление Правительства РФ «О правилах дорожного движения», Закон Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области».

Административная юрисдикция различается по *видам*:

- административная юрисдикция в сфере применения мер административно-предупредительного характера;
- административная юрисдикция в сфере применения мер административно-пресекающего характера;
- административная юрисдикция в сфере применения административно-наказательных мер;
- административная юрисдикция в сфере применения мер административно-восстановительного характера;
- административная юрисдикция в сфере применения мер процессуального обеспечения;
- дисциплинарная юрисдикция;
- административно-исполнительная юрисдикция;
- административно-надзорная юрисдикция.

Административная юрисдикция реализуется в рамках административно-юрисдикционного процесса, что и является основным содержанием последнего.

Административно-юрисдикционный процесс – деятельность уполномоченных органов и их должностных лиц, связанная с применением мер государственного (административного) принуждения в целях обеспечения, охраны, поддержания и восстановления установленного порядка управления.

Административно-юрисдикционный процесс состоит из четырех крупных производств и значительного числа самостоятельных юрисдикционных процедур.

Производство по делам об административных правонарушениях – наиболее объемное. Базовым актом, регламентирующим процессуальные вопросы, является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. В нем определены основные принципы производства, обстоятельства, исключаящие производства по делу, процессуальный статус сторон и иных участников производства, полномочия прокурора, вопросы доказательств и доказывания и др. Значительный круг вопросов привлечения к административной ответственности хозяйствующих субъектов регламентируется в Арбитражном процессуальном кодексе РФ.

Основными задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в строгом соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Основной принудительной мерой воздействия, реализуемой в рамках данного производства, выступает *административное наказание*.

Дисциплинарное производство – совокупность процедур, связанных с привлечением государственных служащих и некоторых иных категорий должностных лиц, виновных в нарушении служебной дисциплины, к дисциплинарной ответственности.

Основными актами, регламентирующими данное производство, являются федеральные законы «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О службе в таможенных органах Российской Федерации», «О статусе военнослужащих» и др., а также дисциплинарные уставы и положения о службе в различных органах исполнительной власти.

Цель дисциплинарного производства – обеспечение эффективной работы органов государственной власти посредством установления высокого качества служебной дисциплины.

Исполнительное производство – достаточно новое производство в структуре административно-юрисдикционного процесса. Это связано с тем, что ранее юридическая доктрина не относила данный вид деятельности к обособленному виду юридического производства. Традиционно, исполнительное производство рассматривалось лишь как завершающая стадия гражданского и уголовного судопроизводства. Аналогичным образом определялось место деятельности по исполнению принятых решений и в административно-юрисдикционном процессе (в частности, в производстве по делам об административных правонарушениях).

Самостоятельное определение исполнительного производства стало возможным после принятия двух базовых актов, явившихся нормативной основой рассматриваемого производства, – федеральных законов от 21 июля 1997 г. «О судебных приставах» и от 2 октября 2010 г. «Об исполнительном производстве». Эти акты определили обязательного субъекта исполнительного производства – судебного пристава-исполнителя – и правовой статус службы судебных приставов в качестве органа исполнительной власти.

Основная задача исполнительного производства – принудительное исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц, которым при осуществлении установленных федеральным законом полномочий предоставлено право возлагать на физических лиц, юридических лиц, Российскую Федерацию, субъектов РФ, муниципальные образования обязанности по передаче другим гражданам, организациям или в соответствующие бюджеты денежных средств и иного имущества либо совершению в их пользу определенных действий или воздержанию от совершения определенных действий.

Законом об исполнительном производстве определены стороны данного производства – взыскатель и должник, – а также их процессуальные права и обязанности.

В процессе исполнения актов приставом-исполнителем или сторонами к делу могут быть привлечены следующие участники производства – представители сторон, представители иных участников производства, переводчик, понятые, специалист.

Решение, вынесенное по делу об исполнении, оформляется в виде *постановления об исполнении или неисполнении акта*.

Производство по административному надзору за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, имеет сложную историю своего развития. Оно не является новым для современного российского права, поскольку административный надзор за указанными лицами осуществлялся и в царской России, и в СССР. Однако в правовое поле Российской Федерации рассматриваемая форма административного надзора «вернулась» сравнительно недавно – в 2011 г., после принятия Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Самостоятельные *процедуры* в административно-юрисдикционном процессе связаны с реализацией:

- 1) мер административного предупреждения, например:
 - проверка соблюдения правил,
 - проверка документов, удостоверяющих личность,
 - различные виды досмотров,
 - карантин и др.;
- 2) мер административного пресечения, например:
 - применение физической силы,
 - применение специальных средств,
 - применение и использование оружия,
 - административное задержание и др.;
- 3) мер административно-восстановительного характера, например:
 - административное выселение,
 - снос самовольных построек,
 - взыскание денежных сумм и др.;
- 4) мер процессуального обеспечения, например:
 - доставление,
 - задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации,

- изъятие вещей и документов,
- арест товаров, транспортных средств и иных вещей и др.

Все процедуры административно-юрисдикционного процесса имеют четкую правовую регламентацию и подведомственную определенность.

§ 8. Административное судопроизводство в системе административного процесса

Административное судопроизводство представлено таким видом, как административно-судебный (административно-юстиционный) процесс. Сегодня процессуальные аспекты институтов административной юстиции регламентированы:

- Конституцией РФ (ст. 118);
- Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации;
- Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации (главы 22–24).

Эти акты устанавливают основные процедуры рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, по правилам искового производства (посредством подачи административного искового заявления), но с установленными КАС РФ и АПК РФ особенностями.

Для административно-юстиционного процесса характерны всё те же стадии, что и для других видов юридических процессов, – возбуждение дела, подготовка дела к разбирательству, рассмотрение дела и принятие решения (постановления), обжалование и опротестование решения, исполнение решения. Эти стадии названы Кодексом административного судопроизводства и Арбитражным процессуальным кодексом, в рамках которых осуществляет рассмотрение судом (судьей) административных дел.

Субъектами административного судебного процесса могут являться Президент РФ, Правительство РФ, законодательный (представительный) орган субъекта РФ, органы государственной власти и иные органы, высшее должностное лицо субъекта РФ, органы местного самоуправления, глава муниципального образования, граждане и организации, а также прокурор.

§ 9. Административно-процессуальное право: понятие, предмет, метод, система

В теории права выделяются три главных основания для характеристики самостоятельных правовых отраслей:

- предмет правового регулирования,
- метод правового регулирования,
- наличие обособленной нормативной базы.

Определяющим критерием признается предмет правового регулирования.

Административный процесс (независимо от концептуального понимания) обладает собственным предметом регулирования, имеет свои методы такого регулирования и неуклонно развивающуюся нормативную базу. Поэтому

вполне закономерно сделать вывод: система правовых норм, направленных на регулирование общественных отношений, возникающих в сфере функционирования исполнительной власти, обеспечения и охраны правопорядка, а также в сфере судебной деятельности при разрешении административных дел (дел по спорам о субъективных публичных правах), образует *административно-процессуальное право*.

Следует особо оговориться, что в качестве самостоятельной отрасли права административный процесс в настоящее время не рассматривается. Однако очевидно, что именно процессуальная часть административного права требует наиболее активного и масштабного развития, что естественным образом повлечет еще большее общее расширение огромной по своему объему отрасли отечественной правовой системы – административного права. Поэтому возможность обособления и рассмотрения административного процесса в качестве самостоятельной отрасли уже сейчас имеет основания. Более того, рассматривать административный процесс в качестве самостоятельной правовой отрасли нам позволяет и Конституция РФ, определяющая административное и административно-процессуальное законодательство в качестве самостоятельных отраслей законодательства.

Еще одно основание, позволяющее говорить о формировании отраслевой самостоятельности административно-процессуального права, появилось в связи с принятием Министерством образования и науки РФ 10 января 2012 г. приказа «О внесении изменений в Номенклатуру специальностей научных работников, утвержденную приказом Министерства образования и науки РФ от 25 февраля 2009 г. № 59». Этим актом внесены изменения, устанавливающие самостоятельную специальность 12.00.14 – административное право; административный процесс. В предыдущих актах административный процесс самостоятельно не был выделен.

Как отмечалось выше, предмет правового регулирования – главнейший критерий разграничения и выделения отраслей права. Регулирующее воздействие административно-процессуального права осуществляется через систему административно-процессуальных отношений, участники которых действуют в пределах предоставленных им прав и возложенных на них обязанностей, вследствие чего сама деятельность участвующих в процессе лиц есть результат осуществления прав или выполнения обязанностей. Административно-процессуальные отношения выступают объектом правового регулирования, а административно-процессуальная деятельность – его предметом.

Предметом административно-процессуального права является система прав и обязанностей в сфере исполнительно-распорядительной деятельности публичной власти, совокупность правил, нормирующих субъективные публичные интересы и административные юрисдикционные и юстиционные отношения как способы охраны и защиты этих прав и интересов.

В силу сложного содержательно-функционального определения юридической категории «административный процесс» предмет административно-процессуального регулирования также достаточно сложен. Не вдаваясь в дискуссию о различных взглядах на проблему определения предмета, кон-

статуируем, что в его содержание сегодня наиболее часто включается весь массив отношений (норм, их регламентирующих), возникающих в процессе осуществления упорядочивающего воздействия субъектами исполнительной власти (федерального уровня, регионального, муниципального). Если сказать более конкретизированно, то предмет административного процесса составляют:

- позитивная управленческая деятельность органов исполнительной власти, их должностных лиц и иных надлежаче уполномоченных субъектов, осуществляемая *в целях упорядочения объектов и систем*;
- охранительно-принудительная деятельность органов исполнительной власти, их должностных лиц, иных надлежаче уполномоченных субъектов, а также судов (судей), осуществляемая *в целях охраны, поддержания и обеспечения установленного правопорядка*;
- судебная административно-юстиционная деятельность, осуществляемая в форме судопроизводства *в целях разрешения возникающих управленческих конфликтов и защиты субъективных публичных прав, свобод и законных интересов*.

Метод правового регулирования представляет собой совокупность приемов и способов воздействия правовых норм и правил на конкретные общественные отношения. Реализуется метод правового регулирования посредством установления в нормах определенных предписаний, дозволений и запретов. Однако из подобной классификации типов правового регулирования вовсе не вытекает, что дозволение присуще только гражданскому праву, предписание – административному, а запрет – уголовному. Все три типа правового регулирования можно обнаружить в любых отраслях, но решающим в одних является *дозволение*, в других – *предписание*, в третьих – *запрет*.

Если анализировать административно-процессуальное право с точки зрения преобладания одного из названных методов, то можно увидеть ярчайшую особенность – в каждой из частей, составляющих конструкцию «административный процесс», доминируют разные способы регулирования. Так, для позитивного административного (управленческого) процесса характерно преобладание предписания, для охранительного (административно-юрисдикционного) процесса приоритетен запрет, а административная юстиция базируется на предоставлении возможности (дозволения) оберегать и отстаивать собственные публичные права и интересы или права и интересы третьих лиц.

Сочетание названных основных способов воздействия образует такие специфические методы правового регулирования, как императивный (директивный) или диспозитивный (автономный). Практическое использование этих методов характерно для двух блоков правовых отраслей – публичного и частного.

Императивный метод – строго обязательный, не допускающий отступлений от требований юридического установления. Он присущ административно-процессуальному праву в меньшей степени, чем уголовно-процессуальному (где этот метод является преобладающим), но в большей степени, чем

гражданско-процессуальному (где стороны могут использовать свои процессуальные полномочия, основываясь на принципе диспозитивности). Кроме того, при осуществлении *любой* процессуальной деятельности необходимо опираться на *предписания*, определяющие единственно возможные при данных условиях способы поведения участников процесса.

Диспозитивный метод основан на учете инициативы, самостоятельности в выборе того или иного поведения участниками регулируемых отношений. Он допускает возможность сторонам урегулировать собственные действия по своему усмотрению. Несмотря на достаточно значительную роль императивных предписаний, этот метод в административно-процессуальном праве получает всё большее развитие. Например, в административно-юстиционном (административно-судебном) процессе крайне велика роль дозволения, что проявляется в возможности стороны процесса подавать или не подавать административное исковое заявление, отказаться от иска, заключить соглашение и т. д.

В зависимости от сочетаний запретов и дозволений можно выделить еще одну разновидность типов правового регулирования:

1) *общедозволятельное*, т. е. такое, в основе которого находится общее дозволение и которое поэтому строится по принципу «дозволено всё, кроме того, что прямо запрещено законом». Именно этот тип регулирования является преобладающим при определении процессуального статуса административного истца (заявителя) в административно-судебном процессе (как уже говорилось, этой стороне в процессе дозволяется использовать свои процессуальные права только по собственному усмотрению: подавать или нет иск, поддерживать его или отказаться от исковых требований, и т. д.);

2) *запретительное*, т. е. такое, в основе которого лежит общий запрет и которое поэтому строится по принципу «запрещено всё, кроме того, что прямо разрешено законом». Этот тип правового регулирования преобладает для системы власти-наделенных участников процесса – субъектов, обладающих собственными полномочиями по осуществлению управления, его охране или разрешению конфликтов (органы власти и их должностные лица). Иное соотношение методов регулирования здесь невозможно в силу того, что суть деятельности органа государственной власти сводится именно к осуществлению его компетенции только на основании и во исполнение законодательства. Единственное основание, позволяющее органу действовать без строгой регламентации, – это законодательно определенные вопросы, по которым допускается возможность осуществления полномочий органом власти *по усмотрению*.

Определение предмета и метода административно-процессуального права позволяет выявить *систему* этой формирующейся правовой отрасли. Однако поскольку процессуальная деятельность в административном праве крайне разнообразна и трудно объединяема, то предлагать дальнейшее сохранение единой системы конструкции административного процесса вряд ли целесообразно. Очевидно, что, если в целях сохранения «единства» административного процесса попытаться найти общие черты, например, таких

его частей, как судебное рассмотрение дела (судопроизводство) и регистрационное производство, – это будет лишено всякой логики и смысла.

Кроме этого, анализ действующего административного законодательства также не свидетельствует в пользу собственной систематизации в рамках единого понятия, поскольку судебное-процессуальное законодательство, деликтное законодательство и процедурно-управленческие нормы развиваются совершенно обособленно друг от друга и имеют различные задачи дальнейшей модификации. Отметим следующее:

– административная юстиция (административное судопроизводство) справедливо стала урегулирована посредством Кодекса административного судопроизводства РФ,

– процесс реализации административного принуждения должен и далее регламентироваться специальными отраслевыми актами (совершенствоваться на уровне Российской Федерации, например КоАП РФ, дисциплинарные уставы, и развиваться на уровне субъектов РФ, например кодексы и законы об административной ответственности, законодательство о государственной гражданской службе субъектов РФ),

– многочисленные процедурные правила в сфере осуществления публичного управления субъектами исполнительной власти должны получить должное оформление в виде рамочного акта федерального уровня, например закона об административных процедурах или Управленческого кодекса, и соответствующей нормативной регламентации на уровне субъектов РФ и муниципальных образований.

Таким образом, *система российского административно-процессуального права* может быть представлена следующим образом:

ОБЩАЯ ЧАСТЬ, включающая базовые юридические константы, присущие любой сфере публичного управления:

- 1) нормы, определяющие основные параметры осуществления исполнительно-распорядительного властного управленческого воздействия;
- 2) нормы, устанавливающие формы реализации такого воздействия;
- 3) нормы, регулирующие административно-процессуальный статус власти-наделенных субъектов;
- 4) нормы, устанавливающие основы административно-процессуального статуса невластных субъектов;
- 5) нормы, закрепляющие системы принципов осуществления процедурно-процессуальной деятельности;
- 6) нормы, обеспечивающие контрольно-надзорные механизмы в административном процессе.

ОСОБЕННАЯ (СПЕЦИАЛЬНАЯ) ЧАСТЬ, включающая качественную регламентацию различных блоков административной процедурно-процессуальной деятельности и разделенная, в зависимости от содержания этой деятельности, на три раздела:

первый раздел (позитивное управление):

- 1) нормы, регулирующие производство по изданию правовых актов управления,
- 2) нормы, регулирующие административно-договорное производство,

3) нормы, регулирующие регистрационное производство,
4) нормы, регулирующие разрешительное производство,
5) нормы, регулирующие поощрительное производство,
6) нормы, регулирующие производство по обращениям граждан,
7) нормы, регулирующие отдельные административные процедуры (например, процедуры осуществления воинского призыва, экспертно-удостоверительные процедуры);

второй раздел (юрисдикционное управление):

1) нормы, регулирующие производство по делам об административных правонарушениях,

2) нормы, регулирующие дисциплинарное производство,

3) нормы, регулирующие исполнительное производство,

4) нормы, регулирующие производство по административному надзору за лицами, освобожденными из мест лишения свободы,

5) нормы, регулирующие процедуры реализации мер административного принуждения (например, процедуры применения административной превенции (предупредительные), процедуры применения мер административного пресечения);

третий раздел (судебное рассмотрение административных дел, т. е. административное судопроизводство, или административная юстиция):

1) нормы, регулирующие судопроизводство в судах общей юрисдикции и в мировых судах (КАС РФ),

2) нормы, регулирующие судопроизводство в арбитражных судах (АПК РФ).

§ 10. Источники административно-процессуального права

Круг источников административно-процессуального права чрезвычайно широк. Пожалуй, ни один из видов юридического процесса не регулируется столь множественным количеством норм и актов, принципиально различных по юридической силе, содержанию и сфере регулирования.

Наиболее яркой специфической чертой совокупности источников административно-процессуального права является отсутствие базового общего акта, регламентирующего основные принципиальные положения о сущности, принципах и содержании административно-процессуальной деятельности. Как отмечалось выше, создание такого акта не только алогично и нецелесообразно, но практически весьма и весьма затруднительно.

Определяя понятие *источников административно-процессуального права*, можно дать общую дефиницию – *это совокупность нормативных установлений, регламентирующих процедуры осуществления исполнительно-распорядительной деятельности, охраны и обеспечения установленного правопорядка, а также защиты публичных прав и интересов в сфере функционирования исполнительной власти.*

Основным актом, определяющим базовые параметры административно-процессуального права, является Конституция РФ, многие нормы которой устанавливают такие важнейшие аспекты, как:

- административно-процессуальное законодательство, отнесенное к совместному ведению РФ и ее субъектов (ст. 72);
- принципы административного процесса (демократизм; федерализм; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, приоритет общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров, и др.);
- самостоятельность органов исполнительной и судебной власти (ст. 10);
- административное судопроизводство (ст. 118);
- обязанность официального опубликования нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина (п. 3 ст. 15); и др.

Для того чтобы осветить иные источники административно-процессуального права, необходимо их классифицировать, иначе, в силу огромного объема, составить хоть сколько-нибудь общее представление о них будет сложно.

Прежде всего нужно подчеркнуть, что любые критерии систематизации рассматриваемых источников будут в определенной степени относительно ввиду отсутствия нормативной определенности в вопросах предмета административного процесса. Представляется, что анализ источников, основанный на формально-методологической основе осуществляемой органами управления деятельности, может быть взят за основу. И, следовательно, система источников будет представлена в следующем виде:

- акты (нормы), определяющие порядок осуществления позитивного управления (регулятивные);
- акты (нормы), определяющие порядок реализации юрисдикционного воздействия (принудительно-охранительные);
- акты, определяющие процесс судебного рассмотрения споров о субъективных публичных правах и интересах, а также о качестве и законности осуществляемого управления.

Акты (нормы), определяющие порядок осуществления позитивного управления – наиболее масштабная и многоуровневая категория источников. Следует обратить внимание и на то, что большинство этих источников не являются в чистом виде административно-процессуальными актами, т. е. правомерно говорить лишь о процедурно-процессуальных нормах – источниках.

Так, среди рассматриваемых актов можно назвать:

1) *федеральные конституционные законы*, например:

- от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», определяющий некоторые вопросы производства по принятию правовых актов управления, производства по обращениям,
- от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», дополняющий основные положения производства по обращениям граждан;

2) *федеральные законы*, например:

- от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», регламентирующий вопросы регистрационного производства,

– от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», определяющий основные положения лицензионно-разрешительного производства;

3) указы Президента РФ, например:

– от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» (некоторые аспекты экспертно-удостоверительных процедур),

– от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (определяет административно-процессуальный статус органов исполнительной власти);

4) постановления Правительства РФ, например:

– от 1 июня 2004 г. № 260 «О регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об аппарате Правительства Российской Федерации» (определяет некоторые вопросы производства по изданию правовых актов управления),

– от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»;

5) ведомственные акты федеральных органов исполнительной власти:

– приказ МЧС России от 27 сентября 2011 г. № 540 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий предоставления государственной услуги по приему граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию по ним решений и направлению ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок»;

6) конституции и уставы Российской Федерации;

7) законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, например:

– Закон Воронежской области от 19 октября 2009 г. № 125-ОЗ «О дополнительных гарантиях права граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти Воронежской области»;

8) ведомственные правовые акты субъектов РФ, например:

– приказ Департамента экономического развития Воронежской области от 8 декабря 2011 г. № 124-О «Об утверждении Административного регламента департамента экономического развития Воронежской области по предоставлению государственной услуги “Рассмотрение обращений граждан”».

Спектр актов (норм), определяющих порядок реализации юрисдикционного воздействия значительно уже. Это связано с тем, что круг субъектов, управомоченных к реализации мер административного принуждения, имеет строгое ограничение, равно как и сам спектр мер принудительного воздействия является исчерпывающим. Так, в качестве примеров источников данного вида можно назвать:

1) *федеральные конституционные законы:*

- от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»,
- от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»;

2) *федеральные законы:*

- от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (производство по делам об административных правонарушениях, меры процессуального обеспечения),
- от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»;

3) *указы Президента РФ:*

- от 16 октября 1998 г. № 1396 «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации»;

4) *постановления Правительства РФ:*

- от 4 июня 1997 г. № 669 «Об утверждении Положения о дисциплинарной воинской части»;

5) *ведомственные акты федеральных органов исполнительной власти:*

- Приказ МВД РФ от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»;

6) *акты бывшего СССР:*

- Указ Президиума ВС РСФСР от 3 июня 1967 г. «Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних» (в настоящее время фактически утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 297-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 11 Федерального закона “Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних”»);

7) *законодательство субъектов РФ и акты муниципальных образований:*

- Закон Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области»,
- постановление администрации городского округа город Воронеж от 4 мая 2016 г. № 376 «Об утверждении состава административной комиссии при управе Центрального района городского округа город Воронеж».

Акты, определяющие процесс судебного рассмотрения споров о субъективных публичных правах и интересах, а также о качестве и законности осуществляемого управления – базовые источники части административного процесса, характеризуемой как административно-юстиционный (административно-судебный), это:

- Конституция Российской Федерации;
- Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации;
- Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации.

Глава 23

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

§ 1. Понятие, признаки и значение административных процедур

Административные процедуры в системе общеправовых процедур

Для осуществления компетенции государственных органов, решения задач государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной), обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц нормативно устанавливаются общие и специальные *процессуальные формы*, в рамках которых определяются и используются на практике соответствующие *правовые процедуры* – законотворческие, административные (управленческие), судопроизводственные.

Законодательная власть осуществляется с помощью законотворческих правовых процедур, непосредственно устанавливающих порядок принятия законов. Вместе с тем в данной сфере государственной деятельности используются и иные процедуры так называемого подготовительного характера, т. е. процедуры, непосредственно не относящиеся к деятельности парламента (в прямом смысле этого слова), но способствующие реализации законодательного процесса.

Судебная власть осуществляется посредством судопроизводства (правооудия), которое также можно представить в виде специальных правовых процедур, разработанных для данного вида государственной деятельности. Они законодательно включены в процессуальные кодексы Российской Федерации (Гражданский процессуальный, Арбитражный процессуальный, Уголовно-процессуальный, Кодекс административного судопроизводства).

Реализацию *исполнительной власти*, осуществление государственного управления, а также деятельности исполнительных органов местного самоуправления и всех уполномоченных должностных лиц невозможно представить вне нормативно установленных правовых процедурных порядков или, как иногда говорят, административно-управленческих процессов. Деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих определяется не только множеством материальных норм, но и системой процедурных административно-правовых норм¹.

Административные и судебные процедуры, безусловно, обладают определенными общими свойствами (внутренняя структурированность, последовательность, ориентация на правовой результат и т. д.). Более того, как будет показано ниже, наиболее развернутые (так называемые «формальные») процедуры созданы «по образу и подобию» процедур судебных. Максимальный набор процедурных гарантий приближает такие процессуальные формы деятельности публичной администрации к судебной модели как некоему об-

¹ См.: Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. 5-е изд., пересмотр и доп. М., 2015. С. 437–438 (автор главы – Ю. Н. Стариков).

разцу. Вместе с тем отличия названных правовых явлений также весьма велики. Уполномоченными на разрешение дела субъектами судебных процедур выступают суды, в административных процедурах – органы исполнительной власти, также организации, наделенные публичными функциями, их должностные лица. Судебные процедуры, как правило, имеют дело с разрешением споров о праве, а процедуры деятельности исполнительных органов могут быть не только юрисдикционными (т. е. разрешающими правовые конфликты, в том числе о привлечении к административной ответственности), но и позитивными, бесспорными. Далее: даже если «судебноподобная» модель административной процедуры рассматривает судебную процедуру в качестве образца, вполне естественно, что такой образец далеко не всегда достижим (ввиду медлительности и затратности судебной деятельности). Значительная часть административных процедур неизбежно строится на принципах процессуальной экономии (другое дело, что последняя не должна приводить к ущемлению прав невластных субъектов и принятию незаконных, необоснованных решений). Сложность управленческой сферы диктует необходимость внедрения в управленческие процедуры не характерных для судебной модели элементов вроде процедур согласования принимаемых решений с различными субъектами, в том числе участниками процедуры, ведомственного взаимодействия (впрочем, институт запроса хорошо известен судебному процессу). Наконец, непрерывные эксперименты (преимущественно западных правопорядков) с «неклассическими» процедурами, в том числе на наднациональном уровне, по-новому позволяют рассматривать процедуру, не только с точки зрения односторонней реализации публичной власти, но и как инструмент непрерывного управленческого цикла². Таким образом, в судебной процедуре наиболее ярко отражаются сильные и слабые стороны иерархической модели реализации власти. С одной стороны, здесь находят свое воплощение открытость, состязательность, с другой – медлительность и организационная, временная, финансовая затратность. Административные процедуры – гораздо более гибкий и разнообразный феномен. Они, как правило, более экономны и просты, при этом охватывают те сферы, которые выходят за рамки судопроизводства как внешней правоприменительной деятельности (речь идет о нормотворчестве, внутриаппаратных отношениях и т. д.).

Отдельно отметим тесную взаимосвязь административных процедур и процедур административного судопроизводства. Во-первых, в некоторых правопорядках право на судебное обжалование административного акта возникает у заинтересованных лиц лишь после прохождения процедур внесудебного обжалования. Однако, во-вторых, в более широком смысле, административные процедуры функционально «предшествуют» судебным. Ведь обжалуемый в суде административный акт появляется именно в результате прохождения определенных управленческих процедур в органах исполни-

² По данному вопросу см., например: *Gonzalez J. A. The Evolution of Administrative Procedure Theory in «New Governance» Key Point // Review of European Administrative Law. 2013. Vol. 6, nr. 1. P. 73–109*; *Transforming Administrative Procedure. Barnes J. (ed). Sevilla, 2008. 428 p.*

тельной власти. По большому счету, без административных процедур невозможно полноценное существование не только института правовых актов управления, но и административного судопроизводства. Очевидно, ввиду такой взаимообусловленности в некоторых странах процедуры деятельности исполнительных органов по принятию административных актов и процедуры административного судопроизводства регулируются в рамках единых законов³. При этом в подавляющем большинстве случаев названные группы процедур всё же «разводятся» по самостоятельным законодательным актам. Принимая во внимание описанные выше отличия судебных и внесудебных процедур, полагаем, что для российской правовой системы такой подход является более рациональным. Тем более что совсем недавно создана столь ожидаемая полноценная правовая база для административного судопроизводства – КАС РФ. Российское законодательство об административных процедурах должно развиваться с учетом положений КАС РФ, но сохраняя при этом самостоятельность, в рамках специальных нормативных правовых актов.

Понятие административной процедуры

В самом широком смысле под административной процедурой можно понимать *последовательность определенных действий публичной администрации, совершаемых с целью достижения конкретного юридического результата*.

Соотношение данной категории с понятием «административный процесс» зависит от нескольких факторов. Во-первых, названные категории неоднородны. «Процесс» – предельно широкая, абстрактная категория; административные процедуры характеризуют явление гораздо менее «высокого» порядка. Представляется правильным выстроить иерархическую триаду «процесс» – «производство» – «процедура». Другими словами, административные процедуры, как элементарные структурные элементы, группируются в производства, а совокупность последних охватывается категорией процесса. Во-вторых, объем понятия административной процедуры зависит от понимания самого процесса. Так, рассмотрение административного процесса в широком смысле приводит к неизбежному выделению нормотворческих и правоприменительных, позитивных и юрисдикционных, внешнеуправленческих и внутриорганизационных процедур. Наоборот, при понимании административного процесса как судопроизводственной деятельности административные процедуры могут рассматриваться элементом не административного, но управленческого (т. е. административно-регулятивного, процедурного, распорядительного) процесса. Наконец, для целей правового регулирования зарубежный законодатель выбирает, как правило, конкретную группу административных процедур – позитивных (беспорных) правоприменительных и внешнеуправленческих (адресованных лицам, организационно не подчиненным публичной администрации). Весьма типичной

³ См.: Административно-процессуальный кодекс Республики Болгария 2006 года // Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. Алматы, 2012. С. 129–242 ; Административно-процессуальный закон Латвии 2001 года // Там же. С. 339–452.

представляется дефиниция ст. 9 Закона ФРГ 1976 г. «Об административных процедурах» (далее – ЗАП ФРГ 1976 г.): «Административной процедурой по смыслу настоящего закона является имеющая внешние последствия деятельность административных органов, которая направлена на проверку наличия условий, подготовку и издание административного акта либо на заключение публично-правового договора; административная процедура включает издание административного акта либо заключение публично-правового договора»⁴.

Процитируем определение, данное Ю. Н. Стариловым для важнейшей группы административных процедур:

«Позитивная административная процедура – это нормативно урегулированная, направленная на достижение конкретного результата формализованная деятельность уполномоченных исполнительных органов публичной власти и их должностных лиц по рассмотрению и разрешению индивидуальных административных дел и принятию административных решений, способствующих реализации установленных в законах прав, свобод, законных интересов граждан и организаций»⁵.

Признаки административной процедуры

1. Урегулированность нормами административного права.

Степень и качество такой регламентации в национальных правовых системах различны⁶, однако в настоящее время административные процедуры образуют один из ключевых институтов административного права. Именно административные процедуры выступают «связующим звеном» между различными административно-правовыми феноменами: публичной администрацией (реализацию чьей компетенции они регулируют), административными актами (принимаемыми публичной администрацией по итогу процедуры), гражданами (чей правовой статус претерпевает изменения в результате принятия правовых актов управления); наконец, принципы административных процедур – это во многом принципы всего управления, регулятивного административного права. Следовательно, будучи урегулированными административным законодательством, административные процедуры «пронизывают» все основные его институты и обеспечивают их единство, взаимосогласованность.

⁴ Сборник законодательных актов по административным процедурам. Ташкент, 2013. С. 158.

Российский законодатель, к сожалению, продолжает уклоняться от того, чтобы дать дефиницию термину, получившему в настоящее время широкое распространение в отечественном административном праве. Единственная попытка предпринята в постановлении Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг», согласно п. 18 которого административными процедурами признаются «логически обособленные последовательности административных действий при исполнении государственной функции, имеющие конечный результат и выделяемые в рамках исполнения государственной функции».

⁵ Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. 5-е изд., пересмотр и доп. М., 2015. С. 443 (автор главы – Ю. Н. Старилов).

⁶ См., например: Codification of Administrative Procedure, Auby J.-V. (ed), 2013. 360 p.

2. Стадийность, структурированность.

Деятельность публичной администрации не может быть хаотичной. Упорядоченность означает прохождение «управленческой энергии» сравнительно строгой последовательности определенных этапов, стадий (возбуждение процедуры, рассмотрение и разрешение административного дела, в том числе принятие административного акта, пересмотр и исполнение административного акта). Некоторые из этих этапов носят факультативный характер (например, пересмотр), однако в целом логика развития процедуры допускает переход на следующую «ступень» лишь после прохождения предыдущей.

3. Юридическая содержательность.

Содержание административной процедуры (как и всякого правоотношения) составляют права и обязанности ее участников, а также действия по их реализации. Необходимо отметить, что набор и объем таких прав и обязанностей разнятся не только в зависимости от отдельных видов процедур, но и от степени развитости того или иного правопорядка. Здесь можно говорить об очевидной закономерности: чем больше у граждан (организаций) процедурных возможностей на участие в принятии публичной администрацией затрагивающих их интересы административных актов, тем более современным, демократичным и развитым является административное право той или иной страны.

4. Юридическая результативность.

Правовая цель, смысл административной процедуры – принятие правовой формы управления, в первую очередь, конечно, административного акта (но возможно и заключение административного договора). Такие административные акты могут быть как благоприятными, так и неблагоприятными для адресата (в том числе отказ в удовлетворении требований заявителя), однако именно ради принятия того или иного решения административная процедура и проводится. Результат процедуры, прошедший необходимые ее этапы, приобретает самостоятельное правовое значение, что означает в том числе возможность его обжалования в административном и/или судебном порядке.

Задачи и значение административных процедур

Как подчеркивает известный испанский исследователь Х. Барнс, значение административных процедур со временем только возрастает, чему способствует несколько факторов. С одной стороны, процедуры являются (а в случае с российской правовой реальностью должны быть. – прим. наше) главным «приводным» ремнем конституционных ценностей и гарантий, принципов законности, демократизма и эффективности во взаимоотношениях администрации и граждан. Это обеспечивается механизмами контроля, открытости и подотчетности администрации, обоснования принимаемых решений, демократической легитимации административных актов, уравниванием интересов и позиций различных уровней власти, государственно-частным партнерством, поиском консенсуса и т. д. С другой стороны, административная процедура выступает способом организации деятельности самой администрации (в том числе со стороны законодателя). Законодательная регламентация процедуры дает многократно усиливающийся эффект в

отношении того, как администрация будет принимать решения, и (косвенно) влияет на содержание самого решения. Например, на момент возбуждения процедуры, в рамках которой необходимо принять сложное решение (в том числе в рамках планирования застройки населенного пункта), администрация еще сама не знает, что необходимо в итоге сделать (строить экологически опасный объект или нет). Однако модель соответствующей процедуры, предписывающей в том числе заслушивание мнения населения, также экспертов, в конечном счете должна способствовать выработке законного и обоснованного административного акта⁷.

Таким образом, посредством административных процедур решаются следующие задачи:

1) обеспечивается законность в процессе администрирования, деятельность административных органов ставится в четкие рамки закона;

2) создаются гарантии беспристрастности и справедливости администрирования;

3) повышается прозрачность администрирования, его доступность для публичного (судебного, парламентского, общественного) и внутриведомственного контроля;

4) создаются условия, благоприятствующие росту сознательности и ответственности государственных должностных лиц, а также их компетентности и профессионализма;

5) создаются гарантии защиты прав частного лица в администрации;

6) улучшается имидж власти, повышается доверие общества к административной системе;

7) создается основа для развития единой административной практики в административных органах⁸;

8) наконец, создаются механизмы, способствующие принятию обоснованных решений в условиях неопределенности, создаются правовые рамки реализации административного усмотрения.

§ 2. Виды административных процедур

Как уже отмечалось выше, в широком смысле процедуры охватывают самые разные направления деятельности публичной администрации.

1. По функциям права можно выделить *регулятивные (позитивные)* и *охранительные (юрисдикционные)* административные процедуры.

Позитивные административные процедуры регулируют правомерное поведение субъектов административного права. В то время как юрисдикционные закрепляют порядок деятельности публичной администрации при реагировании на противоправное поведение (в широком смысле можно говорить о процедурах применения всех принудительных административных

⁷ См.: Barnes J. Reform and Innovation of Administrative Procedure // Transforming Administrative Procedure / Barnes J. (ed). Sevilla, 2008. P. 9–16.

⁸ Цит. по: Хамедов И. А., Хван Л. Б., Цай И. М. Административное право Республики Узбекистан. Общая часть : учебник. Ташкент, 2012. С. 409–410 (автор параграфа – И. М. Цай).

мер, как наказательных, так и профилактических, пресекательных; в узком смысле речь идет о процедурах привлечения к административной ответственности).

Примечательно, что в настоящее время в российском административном праве именно юрисдикционные процедуры получили чрезвычайно подробную регламентацию, в первую очередь, конечно, в КоАП РФ. С одной стороны, таковые ближе всего к судебной модели. Поэтому процедурные гарантии здесь отражены наиболее ярко (право быть уведомленным о начале разбирательства, право быть заслушанным, право на мотивированное решение и т. д.). С другой стороны, их «традиционность», гипертрофированная значимость лишь демонстрируют ненормальные перекосы в российском административном праве, десятилетия скрупулезно разрабатывавшем механизмы привлечения лиц к публичной ответственности и столь же упорно избегавшем даже скромных попыток создания полноценной правовой базы регулятивных процедур.

При этом очевидно, что охранительные процедуры (ввиду исключительной специфики, обусловленной их целью и содержанием) не могут подпадать под предмет регулирования законодательства о позитивных процедурах. Названные виды процедур – два «материка», пусть и связанных друг с другом, но в действительности весьма различных. Их сосуществование, истекающее из дуализма российского административного права, не должно вводить законодателя в соблазн унификаций и стремлений к объединению разнородных явлений.

В дальнейшем, если иное прямо не уточнено, мы будем говорить о позитивных административных процедурах.

2. По юридической природе результата можно выделить *нормотворческие* и *правоприменительные* административные процедуры.

Цель нормотворческих процедур – разработка и принятие нормативно-правового акта, в то время как правоприменительные административные процедуры ориентированы на разработку, принятие и исполнение индивидуальных административных актов. Субъектами первых выступают преимущественно публичная администрация (и то далеко не все исполнительные органы, но лишь те, что наделены нормотворческими полномочиями). Участниками же правоприменительных процедур выступают как властные (органы исполнительной власти, их должностные лица), так и невластные субъекты – адресаты будущего акта, иные заинтересованные лица, вспомогательные участники (специалисты, эксперты и т. д.).

Весьма различны и стадии названных видов процедур. Так, задачи стадии возбуждения правоприменительных процедур заключаются в сборе, установлении и фиксации максимального количества юридических фактов, необходимых для рассмотрения и разрешения административного дела. Задача возбуждения нормотворческих процедур состоит в инициировании работы над проектом нормативно-правового акта. Правоприменительные процедуры могут возбуждаться по инициативе как публичной администрации, так и невластных субъектов. Нормотворческие процедуры возбуждаются исключительно по инициативе органов исполнительной власти, должностных лиц, наделенных соответствующим полномочием.

Стадия рассмотрения дела является основной для правоприменительных административных процедур, именно здесь происходит реализация основных прав и обязанностей их участников. В нормотворческих процедурах нет административного дела, здесь идет работа над проектом нормативного акта. Такая деятельность носит преимущественно внутриорганизационный характер, общественность просто ставится перед фактом разработанного органом исполнительной власти нормативного акта. Впрочем, в последние годы в российском административном праве произошли очень важные трансформации, повысившие открытость нормотворческих процедур. Речь идет о «легализации» различного рода общественных обсуждений, экспертиз (антикоррупционных экспертиз, оценки регулирующего воздействия и т. д.) проектов нормативных актов⁹. Удивительным образом процедуры разработки нормативных актов стали намного демократичнее процедур принятия индивидуальных административных актов (что должно рассматриваться как дополнительный стимул для совершенствования последних).

Правоприменительные процедуры, как правило, завершаются принятием индивидуального административного акта. В нормотворческих процедурах принятое решение – нормативный акт. Уже поэтому разветвленные требования законодательства об административных процедурах к индивидуальным актам (к форме, содержанию, и т. д.) здесь по понятным причинам неприменимы. Впрочем, некоторые параллели всё же допустимы. Так, могут устанавливаться требования к форме нормативных актов¹⁰ (хотя последствия их нарушения не закреплены). Требование об информировании адресата о принятом

⁹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Рос. газета. 2009. 22 июля ; Правила раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения : утв. постановлением Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 // Там же. 2012. 31 авг. ; О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 6. Ст. 965 ; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов : федер. закон от 30 декабря 2015 г. № 447-ФЗ // Рос. газета. 2016. 12 янв. По данному вопросу см.: Дидикин А. Б. Экономическая экспертиза правовых актов в сфере предпринимательской деятельности // Право и экономическая деятельность : современные вызовы / Е. Г. Азарова, А. А. Аюрова, М. К. Белобабченко [и др.] ; отв. ред. А. В. Габов. М., 2015 ; Ефремов А. А. Формирование судебной практики по вопросам оценки регулирующего воздействия // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 8. С. 28–33 ; Кудачкин А. В. Антикоррупционная экспертиза : теория и практика : науч.-практ. пособие. М., 2012. 368 с.; и др.

¹⁰ Например, согласно п. 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (утв. постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009), нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений; издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается.

индивидуальном акте здесь трансформируется в правило об опубликовании нормативно-правового акта, при этом нарушение правил об опубликовании влечет недействительность акта, отсутствие у него юридической силы¹¹.

Стадии пересмотра (обжалования) и исполнения для нормотворческих процедур (в отличие от большинства правоприменительных) не актуальны. Стадия пересмотра в правоприменительных процедурах играет важную роль; индивидуальные акты могут быть пересмотрены как по инициативе самой публичной администрации, так и невластных лиц, чей правовой статус они затронули (в последнем случае речь идет об обжаловании). В нормотворческих процедурах стадия административного (внесудебного) пересмотра возможна, но лишь по инициативе органов исполнительной власти. То есть нормативно-правовые акты изменяются и отменяются по инициативе самой публичной администрации (органами, непосредственно принявшими нормативно-правовые акты, либо вышестоящими органами¹²), граждане, организации во внесудебном порядке нормативно-правовой акт оспорить не могут. Полагаем, это справедливо, так как наличие самостоятельной стадии обжалования административного акта как элемента правоприменительной процедуры (особенно когда такое обжалование может даже приостанавливать действие обжалуемого акта) исходит из подчеркнутого допущения о том, что принятый акт может носить ошибочный и/или незаконный характер. Если названное предположение относительно индивидуального акта оправдано, то априорное сомнение в законности и целесообразности нормативного акта – чрезмерно. Впрочем, вышесказанное не лишает заинтересованных лиц права на обжалование и нормативных, и индивидуальных актов в судебном порядке; при этом судебное обжалование – это самостоятельная процедура, регулируемая специальным законодательством.

Стадия исполнения (характерная для правопредоставительных и обременительных индивидуальных административных актов) в нормотворческой процедуре отсутствует, ведь правовые нормы носят, как известно, общий характер. Их реализация осуществляется в каждом конкретном случае в рамках процедур принятия индивидуальных административных актов.

Таким образом, при наличии общих генетических свойств нормотворческие и правоприменительные процедуры весьма различны. Несмотря на то что в практике зарубежных стран встречаются примеры регулирования обеих групп процедур единым законодательством¹³, более верным представ-

¹¹ См., например: О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 // Рос. газета. 1996. 28 мая.

¹² Так, согласно ст. 12 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (Рос. газета. 1997. 23 дек.), Правительство РФ вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов.

¹³ См.: Общий административный кодекс Грузии 1999 года // Сборник законодательных актов по административным процедурам. С. 197–251 ; Закон об административном производстве Эстонской Республики 2001 года // Там же. С. 415–452.

ляется правовое регулирование нормотворческих и правоприменительных процедур в различных законодательных актах.

В дальнейшем, если иное прямо не оговорено, под административными процедурами мы будем понимать именно правоприменительные процедуры.

3. По направленности можно выделить внешнеуправленческие и внутриаппаратные процедуры.

Внешнеуправленческие административные процедуры реализуются ради принятия административного акта, влекущего правовые последствия для организационно не подчиненных публичной администрации лиц. Внутриаппаратные процедуры затрагивают права и обязанности лишь организационно соподчиненных субъектов. Отличия данных групп процедур очевидны.

Во-первых, цели и правовой результат внешнеуправленческих процедур – «итоговые» административные акты, разрешающие дело по существу и влекущие правовые последствия для организационно не подчиненных публичной администрации лиц. Такие акты могут быть обжалованы в административном и судебном порядке. Внутриаппаратные процедуры завершаются промежуточными актами управления и действиями (например, о передаче материалов дела следующему должностному лицу). Такой правовой результат не влечет прав и обязанностей для граждан и организаций и не может быть самостоятельным предметом судебного (а зачастую и административного) обжалования. Однако внутриаппаратные процедуры могут завершаться итоговыми актами, затрагивающими, впрочем, лишь самих должностных лиц (например, решение руководителя по итогу аттестации государственных служащих). При этом между органами исполнительной власти и их должностными лицами правовые конфликты возможны; в таких случаях их участники могут действовать в рамках примирительных процедур (например, созыв комиссий) или апеллировать к вышестоящим должностным лицам. Итоговый внутриаппаратный акт может быть предметом судебного обжалования (по инициативе должностного лица, являющегося его адресатом).

Во-вторых, структура, стадии внешнеуправленческих и внутриаппаратных процедур различны. Возбуждение внутриаппаратной процедуры всегда происходит по инициативе должностного лица (внешнеуправленческие процедуры, напомним, могут возбуждаться и по инициативе граждан, организаций). Участниками внутриаппаратной процедуры выступают только субъекты публичной администрации. Следовательно, требования к демократизму, открытости минимальны, процедурные гарантии невластных субъектов в целом неактуальны. Некоторым исключением является ситуация, когда внутриаппаратная процедура служит продолжением внешнеуправленческой (например, гражданин обратился в государственный орган, что положило начало внутриаппаратному взаимодействию по поводу будущего административного акта). Здесь за невластным лицом может признаваться право на получение информации о течении дела. Так, согласно ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон о пу-

бличных услугах)¹⁴ при предоставлении государственных и муниципальных услуг в электронной форме осуществляется получение заявителем сведений о ходе выполнения запроса о предоставлении государственной или муниципальной услуги. Впрочем, даже эта гарантия носит довольно скромный характер, так как подобная информация предельно общая и не оказывает влияния на ход самой процедуры.

Когда же речь идет о внутриаппаратной процедуре, затрагивающей правовой статус субъекта публичной администрации (например, в служебных отношениях: аттестационное производство, процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности и т. д.), общие процедурные гарантии, выработанные внешнеуправленческими процедурами, должны соблюдаться: адресат должен извещаться о начале процедуры, должен иметь доступ к материалам дела, иметь возможность обосновывать свою позицию, принятое решение должно быть обосновано, адресат решения должен иметь возможность его обжаловать в административном и/или судебном порядке.

Стадия исполнения характерна лишь для тех внутриаппаратных процедур, которые завершаются итоговым «внутренним» правовым актом управления. Когда же речь идет о процедурах разработки промежуточных актов, исполнение неактуально (так как исполнять еще нечего).

Внешнеуправленческие и внутриаппаратные отношения нередко тесно связаны. Более того, как правило, в рамках внешнеуправленческой процедуры есть «вспомогательные» внутриаппаратные элементы (особенно ярко выраженные в современном российском административном праве, процедуры которого носят преимущественно инквизиционный характер). Как должно осуществляться правовое регулирование данных групп процедур? Другими словами, целесообразно ли их объединение в рамках единого законодательства?

В российской доктрине административного права этот вопрос серьезно обсуждался в контексте массовой разработки и внедрения административных регламентов. Так, некоторые авторы предлагали урегулировать внутриаппаратные процедуры в административных регламентах, а процедурные гарантии невластных лиц, требования к правовому результату – закрепить в самостоятельных нормативных актах – «стандартах государственных услуг». Как известно, в итоге возобладал иной подход, ориентировавший административные регламенты на регулирование и внутриаппаратных, и внешнеуправленческих процедур («стандарты» в настоящее время являются лишь разделом административных регламентов)¹⁵. Более того, значительная часть процедур действующих регламентов носит по сути внутриаппаратный характер, что в очередной раз показывает ошибочные установки современного российского административного права. Будущее должно быть связано с развитием административных процедур разработки, принятия, обжалования и исполнения административных актов именно внешнеуправленче-

¹⁴ Рос. газета. 2010. 30 июля.

¹⁵ По данному вопросу см.: *Давыдов К. В.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации : вопросы теории / под ред. Ю. Н. Старилова. М., 2010. С. 375–378.

ского характера, тем более что *многие из внутриаппаратных процедур являются таковыми искусственно* по причине инквизиционного характера. Как будет показано ниже, закрытый характер стадии рассмотрения административных дел в позитивных процедурах составляет глубинный дефект российского административного права. После законодательного внедрения современных принципов, процедурных гарантий прав граждан многие внутренние процедуры станут внешними. Оставшиеся же внутриаппаратные процедуры должны быть урегулированы подзаконными актами.

Мы же в дальнейшем под административными процедурами будем понимать в первую очередь внешнеуправленческие позитивные процедуры принятия и исполнения индивидуальных административных актов.

4. Важное теоретическое и практическое значение имеет классификация административных процедур *по управленческим функциям и сферам их реализации*. Впрочем, в исследовательской литературе выделяются различные группы процедур в рамках названной классификации.

Так, по мнению И. М. Лазарева, можно говорить о следующих процедурах:

- правопредоставительные;
- связанные с обеспечением исполнения обязанностей гражданами и их организациями;
- лицензионно-разрешительные;
- регистрационные;
- контрольно-надзорные;
- государственно-поощрительные¹⁶.

Н. Г. Салищева выделяет административные процедуры:

- по рассмотрению заявлений и предложений граждан в органах публичной власти;
- лицензионно-разрешительные;
- регистрационные;
- по предоставлению информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- контрольно-надзорные;
- по оказанию государственных услуг;
- прохождения государственной службы¹⁷.

Подавляющее большинство вышеописанных процедур являются внешнеуправленческими правоприменительными и позитивными, поэтому генетическое и функциональное их сходство максимально. Впрочем, есть и определенные различия. Так, некоторые из них (правопредоставительные, регистрационные, лицензионные и т. п.) возбуждаются по инициативе только заинтересованных лиц. Правофиксирующие, правоподтверждающие проце-

¹⁶ См.: Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : дис... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 53.

¹⁷ См.: Административный процесс : учеб. для бакалавриата и магистратуры / под ред. М. А. Штагиной. М., 2015. С. 20 (автор главы – Н. Г. Салищева). Не трудно заметить, что в рамках данной классификации названный автор выделил не только внешнеуправленческие, но и внутриаппаратные процедуры (прохождение государственной службы).

дуры (например, регистрационные, лицензионные), как правило, не имеют самостоятельной стадии исполнения, итоговое решение просто документально оформляется (как вариант – вносится запись в соответствующий реестр). А вот у правопроставительных административных процедур, в том числе некоторых процедур оказания государственных услуг (назначение социальных выплат, предоставление земельных участков и т. п.) стадия исполнения не только имеет самостоятельное юридическое значение, но может быть растянута во времени и носить сложный характер. Например, выплата пособий, пенсий осуществляется периодически, включает типичные действия, повторяющиеся на протяжении ряда лет или даже десятилетий.

5. По способу возбуждения можно выделить административные процедуры, возбуждаемые только по инициативе публичной администрации, и процедуры, возбуждаемые только по инициативе невластных субъектов.

В российском правопорядке эта диада в целом соответствует таким феноменам, как «государственные функции» и «публичные услуги». На начальном этапе внедрения публичных услуг в профессиональном юридическом сообществе велись дискуссии о том, что считать таковыми. Высказывались различные точки зрения по вопросам возмездности, содержательной, субъектной специфики деятельности, которую можно было бы отнести к публичным услугам¹⁸. В конечном итоге законодатель по сути закрепил лишь одно – формально-процедурное – отличие: государственные функции осуществляются по инициативе публичной администрации, а государственные услуги предоставляются по заявлениям граждан (организаций)¹⁹. При этом процедуры предоставления публичных услуг получили самостоятельную, повышенную административно-правовую защиту²⁰.

6. По типичному объему правового регулирования можно выделить рамочные, специальные и особые административные процедуры²¹.

Рамочная процедура имеет максимально широкий предмет действия, охватывает большинство управленческих процессов и образует основы института административных процедур. Такая процедура (или лучше сказать – модель) закрепляет минимальный набор процедурных гарантий, обяза-

¹⁸ См., например: Публичные услуги и право : науч.-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2007. 416 с. ; Публичные услуги : правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. М., 2007. 256 с.

¹⁹ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Рос. газета. 2010. 27 июля ; О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3169.

²⁰ После длительных колебаний в 2011 г. КоАП РФ в ст. 5.63 закрепил, наконец, административную ответственность за нарушение порядка предоставления государственных и муниципальных услуг (включая нарушение сроков, порядка обжалования, истребование не предусмотренных законодательством документов и т. д.).

²¹ Подробнее см.: Хамедов И. А., Хван Л. Б., Цай И. М. Административное право Республики Узбекистан. Общая часть. С. 417–419 (автор параграфа – И. М. Цай).

тельный для всех категорий административных дел (за исключением предусмотренных законодательством изъятий). В законодательстве многих зарубежных стран общая модель административной процедуры закрепляется в самостоятельном законе. В Российской Федерации до настоящего времени такой закон отсутствует. Это означает, что в отечественном административном праве до сих пор нет «единых правовых стандартов, обязательных для всех административных органов, т. е. основных требований (правил), которые должны соблюдаться всеми административными органами и их должностными лицами в процессе возбуждения и рассмотрения административных дел, принятия, обжалования и исполнения административных решений»; не было и нет того, что не без обоснованного пафоса в литературе называют «конституцией администрирования»²².

Специальные процедуры регулируют общественные отношения, «отклоняющиеся» от общей модели. Однако такое отклонение не должно приводить к противоречию с рамочными требованиями, т. е. базовым набором процедурных гарантий. Заслуживает одобрения попытка формулирования критериев таких нарушений, предпринятая в проекте закона об административных процедурах Республики Узбекистан (впоследствии, впрочем, отклоненного узбекским парламентом): «...специальная административная процедура должна быть признана противоречащей рамочной административной процедуре, если она:

- отменяет или ограничивает права заинтересованных лиц, предусмотренные рамочной процедурой;
- изменяет содержание обязанностей, предусмотренных рамочной процедурой для заинтересованных лиц, не в пользу заинтересованных лиц;
- разрешает или допускает действия административных органов, запрещенные рамочной процедурой;
- изменяет значение понятий и терминов, определенных рамочной процедурой, не в пользу заинтересованных лиц;
- иным образом противоречит общим началам или буквальному смыслу конкретных положений рамочной процедуры»²³.

Отметим: в отсутствие общих норм об административных процедурах в Российской Федерации все процедуры автоматически становятся специальными.

Особые административные процедуры действуют в условиях специальных правовых режимов (военного, чрезвычайного положения, режима контртеррористической операции и т. д.) и в отдельных случаях ограничивают права заинтересованных лиц, предусмотренные рамочной процедурой. В отличие от специальных процедур особые административные процедуры могут выходить за пределы, установленные рамочной процедурой. Такие процедуры должны устанавливаться только законами и только для особых случаев²⁴.

7. По степени усложненности можно выделить упрощенные («неформальные») процедуры и усложненные («формальные») процедуры.

²² Там же. С. 418.

²³ Там же. С. 419.

²⁴ См.: Там же.

Как уже отмечалось выше, по самой своей природе административные процедуры тяготеют к упрощенности (в сравнении с судебными процедурами), реализации в режиме экономии правовых, организационных, финансовых средств. Германское законодательство выделяет неформальную процедуру в качестве основной, рамочной. Согласно ст. 10 ЗАП ФРГ 1976 г., «административная процедура не связана соблюдением определенной формы, если отсутствуют специальные правила о форме процедуры. Ее осуществление должно быть простым, целесообразным и оперативным (непрерывным)»²⁵. Это означает, что административный орган может действовать гибко в зависимости от особенностей дела и самостоятельно решать, когда и в каком объеме возбуждать дело, когда и каких участников к нему привлекать, как и в каком объеме собирать информацию и доказательства, как производить заслушивание участников и т. д.²⁶ Процедурные гарантии действуют, но с определенными ограничениями. Так, согласно ст. 28 ЗАП ФРГ, до издания административного акта, затрагивающего права участника административной процедуры, этому участнику должна быть представлена возможность высказать свое мнение в отношении фактов, имеющих существенное значение для принятия решения. Однако ч. 2–3 названной статьи устанавливают довольно широкий перечень исключений, действующих в рамках именно неформальной процедуры, когда лицо может не заслушиваться: при необходимости немедленного принятия административного акта из-за риска затягивания процедуры либо исходя из интересов общества, если подготавливаемый акт будет благоприятным для адресата (добавим – и не затрагивает прав третьих лиц), и т. п.

Формальная процедура имеет сходство с судебной и потому применяется в германском праве там, где необходимо разрешение особо сложных вопросов и где проблема баланса публичных и частных интересов может стоять особенно остро (законодательство о горной добыче, водное, образовательное законодательство и т. д.)²⁷. Можно выделить следующие особенности формальной процедуры, установленные в ст. 63–71 ЗАП ФРГ. Во-первых, правила о формальной процедуре применяются только в случаях, прямо предусмотренных специальным законодательством (ч. 1 ст. 63). Во-вторых, в случае возбуждения процедуры по заявлению гражданина (организации) такое заявление должно быть подано в письменной форме (ст. 64). В-третьих, предусматривается обязательность устного слушания административного дела, с ведением протокола (ст. 67); впрочем, устное слушание может не проводиться в предусмотренных ч. 2 ст. 67 случаях (например, при удовлетворении ходатайства, против чего не возражают все участники процедуры, также если все участники процедуры отказались от проведения устного слушания). В-четвертых, право быть заслушанным является императивным (ст. 66). В-пятых, в случае необходимости могут быть привлечены свидетели и эксперты (ст. 65). Участники процедуры вправе присутствовать на допросе

²⁵ Сборник законодательных актов по административным процедурам. С. 158.

²⁶ См.: Административное право : учеб. курс / под ред. Р. А. Подоприторы. Алматы, 2010. С. 258 (авторы главы – О. Э. Аметистова, А. Б. Габбасов).

²⁷ См.: Там же.

свидетелей и экспертов, при осмотре документов, могут задавать вопросы, необходимые для выяснения существа дела, знакомиться с материалами. В-шестых, принятый административный акт вручается с помощью особой формальной процедуры доставки, которая гарантирует получение решения именно адресатом (ст. 69 ЗАП ФРГ 1976 г.²⁸, ст. 5 Закона ФРГ 2005 г. «О доставке административных решений»²⁹).

Частным случаем формальной процедуры в германском законодательстве являются процедуры по утверждению планов (ст. 72–78 ЗАП ФРГ 1976 г.). Главная специфика данной процедуры заключается в ее многоступенчатости, позволяющей в максимальной степени учесть различные позиции и интересы. Так, лицо, осуществляющее проект, представляет план в административный орган, уполномоченный проводить публичные слушания. Последний обеспечивает, с одной стороны, другим административным органам, в чью компетенцию входят те или иные вопросы, связанные с планом, а с другой – любым заинтересованным лицам, чьи интересы могут быть затронуты проектом, – возможность ознакомиться с планом и представить свои возражения по нему. Заявленные возражения и мнения должны быть изучены и обсуждены (ст. 73). Конечно, все мнения учесть невозможно, поэтому обоснованное отклонение тех или иных точек зрения правомерно, однако они должны быть отражены в постановлении административного органа об утверждении плана (ст. 74). Еще одна важная особенность формальной процедуры заключается в том, что итоговый административный акт носит комплексный характер, разрешает все вопросы, связанные с реализацией проекта. Следовательно, дополнительных разрешений, лицензий, одобрений более не требуется (ст. 75)³⁰.

Конечно, абсолютное большинство административных процедур в Германии – неформальные. В известном смысле формальные процедуры являются исключением, но исключением очень важным. Ведь они позволяют наиболее тщательно изучить обстоятельства по-настоящему сложных административных дел, соблюсти баланс интересов и принять обоснованное решение. Особенно ярко эта роль формальных процедур проявляется, пожалуй, в самой сложной сфере административно-правового регулирования – плановой деятельности³¹.

Насколько описанная выше германская модель применима к российской действительности? Как уже отмечалось, в отсутствие рамочной процедуры в Российской Федерации отдельные федеральные законы (по регистраци-

²⁸ См.: Сборник законодательных актов по административным процедурам. С. 183.

²⁹ Административно-процессуальное право Германии = *Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland* : Закон об административном производстве, Закон об административных судах ; Закон об административных расходах ; Закон о доставке административных решений : пер. с нем. / [В. Бергманн, введ., сост.]. 2-е изд., перераб. М., 2013. С. 196–198.

³⁰ Подробнее по данному вопросу см., например: *Корбмахер А.* Утверждение планирования проектов общественной инфраструктуры в немецком административно-процессуальном праве // Актуальные вопросы публичного права. 2015. № 3. С. 21–34.

³¹ По вопросу планирования см.: *Кудряшова Е. В.* Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования). М., 2013. 272 с.

онным действиям, лицензированию, контролю и надзору) устанавливаются специальные правила. Однако в подавляющем большинстве случаев такие специальные процедуры объединяет их закрытость. Другими словами, участники процедуры, по общему правилу, не могут принять участия в рассмотрении дела, изложить свою позицию, также уточнить или дополнить ее. Поэтому можно говорить о том, что основная масса российских административных процедур является не просто упрощенной, но – деформированной (по смыслу современного европейского законодательства).

Вместе с тем российское административное право (особенно в последние годы) постепенно «легализует» отдельные виды формальных процедур, причем в максимально усложненной форме (по модели германских процедур планирования), с публичными слушаниями проектов актов. В административном законодательстве такие процедуры внедряются в первую очередь в сферу нормотворчества. Так, согласно утвержденным постановлением Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 Правилам раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения³², федеральные органы исполнительной власти размещают для общественного обсуждения не только проекты нормативно-правовых актов, но даже уведомления о подготовке проекта нормативно-правового акта. То есть самостоятельным предметом обсуждения выступает по сути намерение в будущем разработать нормативный акт. Поступившие в установленные сроки предложения подлежат анализу, обобщению, после чего сводка предложений должна быть размещена на официальном сайте в сети Интернет. При этом, правда, не установлены механизмы соблюдения процедурных гарантий (которые позволяли бы, например, учесть действительно все поступившие мнения).

Сравнительно недавно в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»³³ предпринята попытка установления рамочных процедур общественных обсуждений и общественных (публичных) слушаний. Согласно ст. 24 названного закона предметом общественных обсуждений могут быть как «общественно значимые вопросы», так и проекты решений государственных и муниципальных органов и организаций, иных органов и организаций, реализующих публичные функции (видимо, речь идет о проектах как нормативных, так и индивидуальных актов). Общественные (публичные) слушания, в соответствии со ст. 25 закона, проводятся для обсуждения «вопросов, имеющих особую значимость либо затрагивающих права и свободы субъектов права в сферах охраны окружающей среды, градостроительства, публичных закупок» (и по иным предусмотренным специальным законодательством вопросам). Однако очевидная «ахиллесова пята» процедур общественных слушаний и обсуждений заключается в том, что они закрепляют процедуры фактически без участия публичной администрации (вместо того, чтобы «встроить» общественность в многоступенчатую процедуру деятельности властных органов управления). Из этой фундаментальной ошибки вытекает конкретная

³² Рос. газета. 2012. 31 авг.

³³ Там же. 2014. 23 июля.

проблема – неопределенность правового результата такой процедуры. Закон говорит о неких «итоговых документах», которые должны быть рассмотрены публичной администрацией и обнародованы на официальных сайтах. Однако очевидно, что «итоговый документ» общественной процедуры не является административным актом, а значит, реально не влечет никаких юридических последствий ни для граждан, ни для органов управления. Таким образом, можно смело утверждать, что предпринятая в законе об общественном контроле попытка создания общей, рамочной формальной процедуры не увенчалась успехом.

Однако по отдельным законодательным актам различной отраслевой принадлежности «рассеяны» нормы о публичных слушаниях, а значит, о формальных процедурах. Так, согласно ч. 3 ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»³⁴ на публичные слушания, помимо прочего, должны выноситься: проект устава муниципального образования, проект местного бюджета и отчет о его исполнении, проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, проекты правил благоустройства территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования, при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки. Нетрудно заметить, что в данном случае предусмотрена общая обязанность муниципальных образований разработать и закрепить в своих нормативных актах формальные процедуры с публичным обсуждением проектов как нормативных актов (например, проектов правил землепользования), так и индивидуальных административных актов (вроде предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка).

Примечательно, что общие требования к вышеперечисленным формальным процедурам по поводу «земельных», «строительных» административных актов содержатся также в Градостроительном кодексе (ст. 24, 28, 31, 39–40, 46)³⁵. Опуская проблему соотношения законодательства о местном самоуправлении с градостроительным, отметим грубый дефект тех процедур, которые не определяют юридическую природу актов, являющихся их предметом и одновременно результатом. Так, проекты генеральных планов поселений и городских округов именуются «документами федерального планирования». Естественно, подобное определение ничего не поясняет³⁶. Таким образом, имеет место дефект материальной нормы, ставящий под угрозу всю

³⁴ Рос. газета. 2003. 8 окт.

³⁵ Там же. 2004. 30 дек.

³⁶ Аргументированную критику такого подхода см.: Кудряшова Е. В. Оспаривание документов территориального планирования // Арбитражная практика. 2010. № 5. С. 72–77.

процедуру, поскольку не понятно, чем она заканчивается. Данную ошибку законодателя приходится исправлять судам, признавшим генеральные планы застройки нормативными актами³⁷. Также именно судам пришлось определять последствия нарушения процедур публичных слушаний генеральных планов³⁸.

Рамочные нормы федерального законодательства должны детализироваться в нормативно-правовых актах местного самоуправления. Анализ этого пласта процедурного регулирования позволяет авторам выделить многие иные важные проблемы. Так, довольно часто муниципальными актами не регулируются порядок формирования и состав организационных комитетов по проведению публичных слушаний (а ведь если таковые будут формироваться исключительно из публичных служащих, слушания превратятся в фикцию). Нередко создаются искусственные процедурные ограничения (например, требования о представлении возражений по строго установленной форме). Наконец, в муниципальных актах зачастую отсутствуют правила принятия итоговых документов. В результате организационные комитеты составляют заключения, не отражающие всего спектра выраженных мнений³⁹. Однако даже если в промежуточных документах (заключениях) отражаются все представленные точки зрения, законодательство не устанавливает, каким конкретно способом, кроме внесения в протокол, и в какой степени должен производиться их «учет»; процедуры не обязывают обосновывать отклонения предложений предыдущих участников. Комиссия может написать: «Большинство проголосовало отрицательно, мнения учтены, но принято иное решение»⁴⁰. Такой подход к публичным слушаниям лишает всю процедуру какого-либо смысла. В ситуации пробельности законодательства о формальных процедурах вновь именно судам приходится преодолевать складывающуюся правовую неопределенность⁴¹.

³⁷ См., например: Определение Верховного Суда РФ от 20 июня 2012 г. № 78-АПГ12-7.

³⁸ Так, грубые нарушения порядка проведения публичных слушаний по рассмотрению проекта генерального плана застройки влекут недействительность последнего (постановление ФАС Центрального округа от 11 апреля 2013 г. по делу № А08-1852/2012).

При этом формальное отражение замечаний и предложений в протоколе публичных слушаний означает соблюдение процедуры, даже если в итоге оно не учтено в проекте генерального плана (определение Санкт-Петербургского городского суда от 20 марта 2013 г. № 33-3115/2013).

³⁹ См.: Сигарев А. В. Публичные слушания : типичные проблемы муниципально-правового регулирования // Рос. юстиция. 2012. № 4

⁴⁰ Поветкина Е. Л. Изъятие имущества для публичных нужд : цивилистические устои и современные тенденции // Закон. 2014. № 2.

⁴¹ Например, установление существенного несоответствия протокола публичных слушаний реальному процессу публичных слушаний, подтвержденное аудиозаписью слушаний и публичными показаниями, влечет недействительность итогового акта (решение Перовского районного суда г. Москвы от 1 июня 2011 г. по делу № 2-3887/1-2011). Также основанием признания акта незаконным является проведение фактически депутатских, а не публичных слушаний. Как установил суд, фактически мнение населения и смежных землепользователей не учитывалось, во внимание принято лишь мнение представительного органа местного самоуправления (решение Змеиногорского городского суда Алтай-

Таким образом, попытки внедрения института формальных процедур с элементами публичных слушаний предпринимаются в настоящее время в нормативно-правовых актах самого различного отраслевого содержания. Однако до сих пор дефекты материального и процедурного характера делают этот институт во многом инородным для российской правовой системы. Ситуацию (и то лишь частично) исправляет судебная практика.

§ 3. Принципы административных процедур

Ввиду универсальности административных процедур можно согласиться с точкой зрения о том, что они «работают» на все принципы административного права сразу⁴². Во многих зарубежных правовых порядках принципы административных процедур прямо закрепляются в общей части законов об административных процедурах. Однако ключевой является проблема не способа закрепления (например, в ЗАП ФРГ 1976 г. принципы напрямую в общей части не сформулированы), но обеспечения действенности, эффективности принципов. Как подчеркивается в исследовательской литературе, «в Германии... принципы были выведены юристами и правоведами из Конституции. Они важнее, чем любой закон, и зачастую решают исход того или иного дела, когда в конфликт вступают частные и государственные интересы»⁴³.

Отсюда выведем первую особенность принципов административных процедур – их *непосредственное действие, конкретную регулятивность*. Как будет показано ниже, одни принципы более абстрактны, другие – более конкретны. Но в любом случае они формулируются не в качестве деклараций, но с четкой и прагматичной целью – выступать особыми средствами правового регулирования. Принципы процедур призваны стать ориентиром не только для законодателя, но и (что чрезвычайно важно) для правоприменителя.

Вторая важная их черта – *универсальность*. Принципы административных процедур нередко становятся принципами всей управленческой деятельности, выходя за рамки собственно законодательства об административных процедурах⁴⁴.

ского края от 11 мая 2011 г. по делу № 2-196/2011). Подробнее по данному вопросу см.: Буров В. Процедура публичных слушаний // ЭЖ-Юрист. 2012. № 28. С. 6.

⁴² См.: Хамедов И. А., Хван Л. Б., Цай И. М. Административное право Республики Узбекистан. Общая часть. С. 410 (автор параграфа – И. М. Цай).

⁴³ Денне Й. К реформе административного права и законопроекту «Об административных процедурах» // Административная реформа в Республике Узбекистан : опыт и проблемы правового регулирования : материалы Междунар. симпозиума 29–30 сентября 2007 г. Ташкент, 2008. С. 27.

⁴⁴ Любопытно, что шаги в этом направлении предпринимаются и на постсоветском пространстве. Так, в Эстонии, даже несмотря на то что действие закона об административных процедурах 2001 г. не распространяется на отдельные группы отношений (например, по предоставлению правовой охраны объектов промышленной собственности), практика Государственного суда Эстонии распространяет на них общие принципы административного права и процедур, включая требование обоснования административного акта. Об этом см.: Пилвинг И. Административное производство в правовой системе Эстонской Республики : сущность, структура, цели // Административная юстиция : к разработке научной концепции в Республике Узбекистан : материалы Междунар. конф. на тему :

Третья особенность – *открытый характер системы принципов*. Какой бы перечень ни закреплялся в законодательстве об административных процедурах (и в законодательстве в целом), он не является «застывшей» догмой. Содержание отдельных принципов может меняться, уточняться, дополняться, особенно судебной практикой. Никакой перечень принципов того или иного закона не должен рассматриваться как отказ в праве на существование иных основополагающих начал публичного управления. Этот важный момент следует помнить законодателям в постсоветских государствах, склонным к созданию «жестких» и «замкнутых» правовых форм.

Четвертый признак – *иерархичность* принципов. В сфере административных процедур действует по крайней мере три «пласта» принципов: 1) общеправовые принципы и принципы административного права в целом; 2) принципы административного процесса; 3) наконец, собственно принципы административных процедур. Каждый последующий пласт «вытекает» из предыдущего, но одновременно привносит новеллы, отражающие специфику «сужающейся» регулируемой сферы. Из этого признака следует правило о том, что в случае пересечения, «столкновения» принципов приоритет необходимо отдавать более фундаментальным из них.

Наконец, в-пятых, по своему содержанию принципы административных процедур выступают комбинацией двух основных правовых принципов – законности и справедливости. Пропорция этих начал влияет на степень формализуемости каждого конкретного принципа и на специфику его регулятивного воздействия.

1. К *основным общеправовым принципам*, оказывающим важнейшее воздействие на административные процедуры, можно отнести принцип законности, принцип справедливости (разумности, добросовестности) и принцип пропорциональности (соразмерности).

1.1. *Принцип законности*, как известно, имеет формальное и содержательное, процедурное и материальное измерения. Любые действия, административные акты должны быть приняты уполномоченными на то субъектами права в установленном порядке (процедуре), установленной форме и соответствовать законодательству по своему содержанию. Германский подход к законности административных процедур утверждает, что основные правила должны быть закреплены именно в нормативных актах высшей юридической силы; подзаконное регулирование допускается только в случае, прямо предусмотренном законом. Такой подход в целом знаком и понятен российскому административному праву. Так как согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены именно федеральным законом. Соответственно, подзаконная регламентация ограничений должна опираться на прямую норму закона.

Интересное правило содержится в ч. 10 ст. 15 Административно-процессуального закона Латвии 2001 г.: «Учреждение (администрация) и суд не имеют права отказаться от решения вопроса на основании того, что этот

«Развитие административного права и законодательства Республики Узбекистан в условиях модернизации страны» (18 марта 2010 г.) / Ун-т мировой экономики и дипломатии ; отв. ред. Л. Б. Хван. Ташкент, 2011. С. 139.

вопрос не урегулирован законом или иным внешним нормативным актом (запрещение юридической обструкции учреждений и судов). Они не имеют права отказаться от применения нормы права на основании того, что эта норма права не предусматривает механизм применения, что он является несовершенно или что не изданы другие нормативные акты, которые более подробно регулировали бы применение соответствующей нормы права. Это не касается лишь случая, когда не создано и не действует учреждение, которое эту норму права должно применять или каким-либо иным образом участвовать в ее применении»⁴⁵. Фактически в данном случае провозглашается принцип (требование) беспробельности права, недопустимости отказа в принятии административного акта ввиду дефектности законодательства. К сожалению, эта грань законности не известна российскому правопорядку.

Следующий аспект действия принципа законности связан с аналогией закона (т. е. применением в отсутствие специальной нормы к правоотношениям схожей нормы). Как известно, в материальном публичном праве России аналогия не допускается, а в частном материальном праве – наоборот, широко используется (ст. 6 ГК РФ). Законодательство о судебном процессе в ряде случаев прямо закрепляет аналогию закона (ст. 1 ГПК РФ, ст. 2 КАС РФ); в уголовном процессе таковая «легализована» судебной практикой⁴⁶. Полагаем, что аналогия закона вполне применима и к административным процедурам, это следует из их общепроцессуальной природы. Если, например, в конкретном нормативном акте не закреплена обязанность принимающего документы органа, должностного лица выдать справку об их принятии, это не означает, что у заявителя нет права на ее получение. В таком случае должны будут применяться сходные нормы о процедурах регистрации документов из иных нормативных актов⁴⁷.

Следующий концептуальный момент: насколько широко следует понимать круг субъектов законности? Сводить ли ее только к действиям публичной администрации или распространять также на невластных лиц? Конечно, основным адресатом требований административных процедур являются органы публичной власти, их должностные лица. Однако это не означает, что граждане (организации) выведены из сферы действия данного принципа. Другое дело, что степень «интенсивности» его воздействия в отношении граждан (организаций) во многом зависит от вида процедур. Так, наруше-

⁴⁵ Сборник законодательных актов по административным процедурам. С. 257.

⁴⁶ См., например: По жалобе граждан Вахонина Александра Ивановича и Смердова Сергея Дмитриевича на нарушение их конституционных прав частью третьей статьи 220.2 УПК РСФСР : определение Конституционного Суда РФ от 24 апреля 2002 г. № 114-О.

⁴⁷ Естественно, что аналогия закона не должна ухудшать положения невластного субъекта. Примечательно, что именно такой подход отражен в ч. 2 ст. 17 упомянутого латвийского закона: «Если учреждение или суд констатируют недочет в системе права, они могут этот недочет устранить также с использованием метода аналогии, то есть путем системного анализа правового урегулирования подобных случаев и применения констатированных в результате этого анализа принципов права в конкретном случае. Аналогией не разрешается обосновывать такой административный акт, который ограничивает адресата в правах человека» (Сборник законодательных актов по административным процедурам. С. 258).

ние требований императивных процедур в сфере контроля (надзора) влечет административную ответственность в том числе невластных субъектов. Нарушение же заявителем законодательства о предоставлении государственных услуг (например, непредоставление заявителем всех необходимых документов) приводит лишь к отказу в удовлетворении заявления.

Отдельно упомянем административную дискрецию (т. е. усмотрение органов публичной власти, их должностных лиц). Возможность действия по усмотрению придает гибкость правовым нормам, не позволяет им «застыть», «окаменеть». В то же время варьирование правовыми возможностями со стороны органов исполнительной власти (например, выбор решений о предоставлении или отказе в предоставлении того или иного блага, особого статуса) в отсутствие четких критериев принятия решения таит угрозу нарушения принципа законности. Одна из важнейших задач административных процедур как раз заключается в создании правовых рамок дискреции, а значит, усилении законности в публичном управлении⁴⁸.

Завершая общую характеристику принципа законности административных процедур, необходимо определиться с последствиями нарушений последнего. Такие последствия для нарушителей, как уже отмечалось выше, очевидны: юридическая ответственность, отказ в удовлетворении заявления и т. д. Однако каковы последствия для юридического результата административной процедуры – административного акта? Другими словами, всегда ли нарушение процедуры влечет незаконность и недействительность акта? Зарубежные правовые порядки по-разному решают этот вопрос, причем позиция законодателя может меняться с течением времени. Так, уже первоначальная редакция ЗАП ФРГ 1976 г. довольно снисходительно относилась к процедурным нарушениям (закрепляя свободу формы и запрещая сверхформализм). Проведенные в интересах бизнеса реформы 1990-х гг. пошли еще дальше. Действующая редакция ст. 45 германского закона предусматривает, первое, возможность исправления нарушений процедуры не только в рамках рассмотрения дела самим административным органом, но даже до момента окончания судебного спора по поводу такого незаконного акта. Второе (и довольно неожиданное) последствие нарушения конкретных процедурных требований (о заслушивании адресата административного акта, также об обосновании административного акта) заключается в продлении сроков для обжалования соответствующих административных актов.

Российское законодательство избегает даже попыток формализации последствий нарушений административных процедур с точки зрения юридической силы, действия административных актов (что и понятно, ведь в российском административном праве до сих пор так и не создана полноценная правовая база института административных актов). Исключением из этого правила следует признать Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и му-

⁴⁸ По данному вопросу см.: *Давыдов К. В.* Законодательство об административных процедурах и дискреционные административные акты : проблемы теории и практики // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 2 (21). С. 113–128.

ниципального контроля» (далее – Закон о защите прав юридических лиц)⁴⁹, в ст. 20 которого закреплен перечень грубых нарушений процедурных требований этого закона, влекущих недействительность результатов проверки (т. е. итогового административного акта).

1.2. *Принцип справедливости* (разумности, добросовестности) воплощает в себе аксиологическое (ценностное) начало в праве. Наибольшее значение этот принцип играет в англо-саксонской правовой системе, где даже сама концепция процедурных принципов именуется «естественной справедливостью» (*natural justice*). Однако и в романо-германской правовой системе принцип справедливости, по определению гораздо менее формализуемый, нежели принцип законности, играет поистине выдающуюся роль. В российском праве последний упомянут в гражданском законодательстве (например, согласно п. 2 ст. 6 ГК РФ, «при невозможности использования аналогии закона права и обязанности сторон определяются исходя из общих начал и смысла гражданского законодательства (аналогия права) и *требований добросовестности, разумности и справедливости*»). Несмотря на то что российское административное законодательство избегает таких формулировок, судебная практика исходит из того, что данный принцип является конституционным, а значит, общеправовым⁵⁰.

Конечно, решение вопроса о том, какие правила, действия, акты являются справедливыми, разумными и добросовестными, в каждом конкретном случае осуществляется уполномоченным административным органом, также судом с учетом всех обстоятельств дела. Заранее формализовать названные критерии юридически не возможно, действие принципа справедливости по определению подразумевает дискрецию уполномоченного органа.

1.3. *Принцип пропорциональности (соразмерности)*.

Данный принцип зародился в германском правопорядке, со временем приобрел универсальное, общеправовое значение не только для германского права, но и многих европейских правовых систем⁵¹. Тест на пропорциональность включает в себя три критерия: во-первых, средство, предназначенное для достижения цели публичной администрации, должно подходить для достижения этой цели (уместность); во-вторых, из всех подходящих должно быть выбрано то средство, которое в наименьшей степени ограничивает право частного лица (необходимость); в-третьих, ущерб частному лицу от ограничения его права должен быть пропорционален выгоде публичной администрации в отношении достижения поставленной цели (пропорциональность в узком смысле)⁵². Принцип соразмерности применяется только в тех случаях, когда законодательство допускает административное усмотрение.

⁴⁹ Рос. газета. 2008. 30 дек.

⁵⁰ См., например, постановления Конституционного Суда РФ от 19 июня 2002 г. № 11-П, 19 января 2016 г. № 2-П; определения от 23 июня 2016 г. № 1387-О, 7 июля 2016 г. № 1428-О, 19 июля 2016 г. № 1460-О; и др.

⁵¹ См.: *Богданди А. фон, Хубер П. М.* Государство, государственное управление и административное право в Германии // Дайджест Публичного Права. 2014. № 1 (3). С. 46.

⁵² См.: *Моше Козн-Элия, Иддо Порат.* Американский метод взвешивания интересов и немецкий тест на пропорциональность: исторические корни // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 3 (82). С. 61.

Данный принцип имеет конституционную основу в Российской Федерации. Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом *только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства*». Однако в основном этот принцип применяется не столько в позитивных административных процедурах, сколько в охранительных, юрисдикционных, например при решении вопросов депортации, административном выдворении иностранных граждан. Научная же доктрина данного принципа находится пока в зачаточном состоянии⁵³.

2. Второй блок принципов – это *принципы административного процесса* (объективность и беспристрастность рассмотрения и разрешения дела, принцип государственного языка, гласность, оперативность и экономичность, обеспечение права на защиту и т. д.). Все они актуальны и для административных процедур, с определенными уточнениями.

Так, принцип гласности в судебном процессе означает открытость судебного заседания для любых третьих лиц, даже если принимаемое судебное решение никак не повлияет на их правовой статус. Естественно, открытость судебного процесса не является абсолютной; она ограничивается в случаях, когда имеет место рассмотрение дела, связанного с охраняемой законом тайной (государственной, коммерческой, медицинской и т. д.), также в иных случаях, когда это необходимо для защиты прав и законных интересов ее участников. Административные процедуры изначально более «закрыты»; по общему правилу участие в них принимают только лица, имеющие правовой интерес в разрешении дела. Исключением являются процедуры с публичными слушаниями, здесь присутствовать могут любые граждане.

3. Принципы собственно административных процедур.

Законодательство зарубежных стран, также научная доктрина выделяют различные наборы таких принципов. Кратко охарактеризуем самые распространенные, общепризнанные из них.

3.1. *Принцип запрета злоупотребления формальными требованиями* (запрет сверхформализма).

Данный принцип означает следующее. Административному органу, должностному лицу запрещается обременять граждан (организаций) обязанностями, отказывать в предоставлении им какого-либо права лишь с целью удовлетворения формальных требований, в том числе внутриорганизационных правил, если административное дело может быть рассмотрено без их соблюдения (естественно, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом). У этого принципа есть множество чисто процедурных аспектов. Так, на этапе возбуждения процедуры не допускается отказ в принятии документов лишь в связи с явными и исправимыми ошибками в них. В слу-

⁵³ См.: Толстых В. Л. Конституционное правосудие и принцип пропорциональности // Рос. правосудие. 2009. № 12. С. 47–56; Шерстобоев О. Н. Принцип пропорциональности как необходимое условие высылки иностранных граждан за пределы государства их пребывания: пределы правоограничения // Рос. юрид. журнал. 2011. № 4. С. 51–59.

чае подачи документов неуполномоченному лицу последнее, по общему правилу, должно самостоятельно перенаправить его в компетентный орган (а не возвращать заявителю). Недопустим отказ в принятии документов, рассмотрении дела лишь по причине легкоустраняемых ошибок. Наконец, главный вывод из этого принципа заключается в том, что отказ в удовлетворении заявления (как вариант – принятие иного неблагоприятного акта) недопустим ввиду только формальных нарушений административной процедуры.

К сожалению, данный принцип с большим трудом внедряется в практику российского публичного управления, особенно в сфере контроля и надзора. Так, нередко контрольные органы отказывают в выдаче необходимого документа (например, аккредитации) ввиду самых малозначительных нарушений. В то время как с точки зрения названного принципа они должны были бы проигнорировать формальные недостатки, в случае же когда последние имеют существенное значение – оказать содействие невластным участникам в их исправлении. Впрочем, можно отметить и некоторые позитивные сдвиги в отечественном законодательстве по данному вопросу. Так, согласно ст. 7 Закона о публичных услугах предоставляющие такие услуги государственные и муниципальные органы не вправе требовать от заявителя:

1) представления документов и информации или осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг;

2) представления документов и информации, которые находятся в соответствии с законодательством в распоряжении органов и организаций, предоставляющих публичные услуги;

3) осуществления действий, в том числе согласований, необходимых для получения государственных и муниципальных услуг и связанных с обращением в иные государственные органы, органы местного самоуправления, организации (если иное прямо не предусмотрено законом).

В рамках данного принципа административных процедур мы видим опосредованное действие общеправовых принципов справедливости (разумности), пропорциональности (соразмерности), а также процессуального принципа объективной истины.

3.2. Принцип запрета злоупотребления правами.

Принципы запрета злоупотребления правами и запрета злоупотребления формальными требованиями можно рассматривать как общее и частное. Действие этого принципа распространяется не только на публичную администрацию, но и на иных участников административной процедуры. В данном случае речь идет не о классическом правонарушении, но о более «тонкой» девиации. Субъект использует предоставленную законом правовую возможность, однако делает это недобросовестно⁵⁴. Общее последствие нару-

⁵⁴ Категория злоупотребления правами наиболее разработана в российском гражданском праве. Полагаем, что основные положения гражданского законодательства, доктрины и судебной практики вполне применимы и к сфере публичного права. Так, согласно определению Верховного Суда РФ от 14 июня 2016 г. № 52-КГ 16-4 «под злоупотреблением правом понимается поведение управомоченного лица по осуществлению принадлежа-

шения такого запрета – отказ лицу в удовлетворении предоставленных правовой нормой возможностей. Перечислим чисто «процедурные» варианты последствий, выработанные судебным процессуальным законодательством и практикой его применения:

- 1) отказ в удовлетворении требования;
- 2) переложение расходов на недобросовестное лицо;
- 3) отказ в приостановлении обжалуемого административного акта, если такое приостановление было единственной целью обжалования;
- 4) отказ инстанцией, рассматривающей жалобу, в принятии новых доказательств, если таковые намеренно не представлялись участником при рассмотрении дела первой инстанцией.

Добросовестность, как и законность, – общеправовое требование, которое распространяется как на публичную администрацию, так и на невластных участников административных процедур. В российском административном праве этот принцип не является достаточно развитым. В качестве исключения можно назвать норму ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон об обращениях граждан)⁵⁵: «Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом».

3.3. Принцип охраны доверия (защиты законных ожиданий).

Законные ожидания – феномен, давно известный немецкому публичному праву⁵⁶. Он получил развитие в XIX в. в практике Высшего Административного Суда Пруссии⁵⁷. Принцип запрета нарушения законных ожиданий состоит в том, что лицо, права которого затронуты решением, не должно страдать от внезапного изменения мнения или политики государственного органа, права такого лица должны быть компенсированы. Доктрина законных ожиданий действует в ситуации, когда наличная правовая норма, предшествующая административная практика или иные обстоятельства (например, обещание органа) позволяли добросовестному лицу рассчитывать на опреде-

щего ему права, сопряженное с нарушением установленных...пределов осуществления...прав, осуществляемое с незаконной целью или незаконными средствами, нарушающее при этом права и законные интересы других лиц и причиняющее им вред или создающее для этого условия. Под злоупотреблением субъективным правом следует понимать любые негативные последствия, явившиеся прямым или косвенным результатом осуществления субъективного права».

⁵⁵ Рос. газета. 2006. 5 мая.

⁵⁶ См.: *Thomas R. Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*. Oxford, 2000. P. XI.

⁵⁷ См.: *Singh M. P. German Administrative Law in Common Law Perspective*. N.Y., 2001. P. 150–161.

ленные правовые последствия⁵⁸. Наиболее ярко этот принцип проявляется при отмене по инициативе самой публичной администрации уже принятого административного акта. Германское законодательство исходит из того, что условия и последствия отмены зависят от видов административных актов. Проще всего отменить незаконный и неблагоприятный для адресата административный акт, наоборот, максимально строгие требования установлены для отмены законных благоприятных административных актов. К сожалению, российское законодательство не устанавливает ни общих положений об охране законных ожиданий, ни частных – об отмене принятых административных актов. Судебная же практика, как будет показано ниже, по данному вопросу носит противоречивый характер.

3.4. Принцип единообразного применения права.

Данный принцип проистекает из принципа законности, запрета злоупотребления полномочиями, а также из принципа охраны доверия. Суть его сводится к тому, что должностные лица обязаны проявлять равный подход к одинаковым фактическим обстоятельствам и индивидуальный подход к существенно различным обстоятельствам. Более того, складывающаяся в государственных органах практика должна носить стабильный характер, отклонения от наработанных алгоритмов должны быть обоснованными.

Полагаем, одним из проявлений действия данного принципа в российском административном праве является феномен инструктивных писем различных исполнительных органов. Такие документы формально должны носить рекомендательный характер (хотя нередко фактически устанавливают нормы права), обобщают сложившуюся административную практику и служат ориентиром как для должностных лиц, так и для граждан (организаций).

3.5. Презумпция достоверности.

Данная презумпция проистекает из более общей – презумпции добросовестности невластных участников административных процедур. Ее значение заключается в том, что представленные участниками процедуры документы, иные сведения и материалы считаются достоверными до тех пор, пока административный орган, должностное лицо не установят иное. При наличии же обоснованных сомнений в подлинности представленных документов административный орган, должностное лицо обязаны самостоятельно и за свой счет проверять подлинность последних. В то же время данная презумпция дополняется правилами об ответственности недобросовестных лиц за предоставление заведомо ложных документов (сведений, материалов).

3.6. С презумпцией достоверности тесно связан принцип *толкования права в пользу заинтересованных невластных лиц*.

В соответствии с данным принципом любые сомнения, противоречия и неясности нормативных правовых актов, возникающие в ходе административной процедуры, толкуются в пользу заинтересованных лиц, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом. Данное правило, особенно

⁵⁸ См.: Мельничук Г. В. Стандарты оценки дискреционных актов в административном праве Германии // Законодательство. 2011. № 10. С. 88.

важное в случае пробелов и коллизий в законодательстве⁵⁹, нашло свое закрепление в российском налоговом праве. Согласно ч. 7 ст. 3 НК РФ, все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика (плательщика сборов).

3.7. Принцип охвата большего меньшим.

Данный принцип сравнительно локален, является частным случаем принципа запрета сверхформализма (и, отчасти, презумпции достоверности). В соответствии с ним административный орган, должностное лицо не вправе требовать от участников административной процедуры совершения действий, которые уже были совершены ими в рамках других действий. Если документы (сведения), представленные административному органу (должностному лицу), подтверждают содержание других необходимых документов (сведений), последние не могут быть дополнительно истребованы. Наконец, если представленное административным органом (должностным лицом) разрешение содержательно включает в себя также другие разрешения, последние предполагаются предоставленными.

Ярким примером действия данного принципа в германском законодательстве может служить постановление об утверждении плана. Согласно ст. 75 ЗАП ФРГ 1976 г., таковое является итоговым административным актом, комплексно регулирующим все вопросы, связанные с реализацией проекта. Следовательно, дополнительные разрешения (лицензии, согласования, одобрения и т. п.) не нужны. В российском административном праве данный принцип постепенно внедряется. Так, большим шагом вперед стало установление в многочисленных административных регламентах исчерпывающих перечней необходимых для возбуждения административной процедуры и разрешения дела документов. Здесь же можно напомнить о запрете на истребование от граждан документов, находящихся в базах данных административных органов. Как результат, устанавливается «иерархия» документов, по общему правилу, более недопустимо истребовать «уточняющие» их материалы. Однако сам институт «комплексных» административных процедур и административных актов, объединяющих «мелкие» составляющие в более крупные, в российском административном праве, к сожалению, не развит.

Подчеркнем: вышеперечисленные принципы административных процедур до сих пор не имеют надежного правового основания в российском административном законодательстве. Пробелы и дефекты нормотворчества приходится восполнять судебной практике. Однако таковая далеко не всегда справляется с этой задачей.

Продемонстрируем тезис на примере сноса коммерческих киосков в г. Москве в 2015–2016 гг.

Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 258-ФЗ⁶⁰ в ст. 222 ГК РФ был введен п. 4, наделивший органы местного самоуправления полномочием

⁵⁹ См.: Хамедов И. А., Хван Л. Б., Цай И. М. Административное право Республики Узбекистан... С. 422 (автор параграфа – И. М. Цай).

⁶⁰ Рос. газета. 2015. 16 июля.

принимать решение о сносе самовольной постройки в случае создания или возведения ее на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке для этих целей, если такой земельный участок расположен в зоне с особыми условиями использования территории общего пользования либо в полосе отвода инженерных сетей федерального, регионального или местного значения. На основании п. 4 ст. 222 ГК РФ правительство Москвы приняло постановление от 8 декабря 2015 г. № 829-ПП «О мерах по обеспечению сноса самовольных построек на отдельных территориях города Москвы», в соответствии с которым в Москве начался принудительный снос объектов коммерческой недвижимости (в том числе киосков). На момент работы над этим текстом процесс сноса продолжался, так же как и судебные споры по его поводу. Однако, по крайней мере, начальная волна заявлений об оспаривании законности выданных предписаний (т. е. административных актов) о сносе арбитражными судами оставались без удовлетворения в первой и второй инстанциях⁶¹.

В данной ситуации мы видим «столкновение» принципов законности и справедливости (последний проявляет себя в виде принципа охраны доверия). Действительно, формально-юридически публичная администрация действует законно, так как реализует полномочия, предоставленные нормой ГК РФ. Однако сносимые объекты являлись не просто самовольными (возведенными незаконно) постройками. На многие из них в установленном законодательством порядке были зарегистрированы права собственности (нередко – еще в 1990-х гг.). Примечательны аргументы судов. Отказывая в удовлетворении требований, они зачастую апеллировали к практике еще Высшего Арбитражного Суда РФ, исходившей из того, что наличие государственной регистрации права собственности на объект недвижимого имущества само по себе не является основанием для отказа в удовлетворении иска о сносе этого объекта как самовольной постройки, поскольку государственная регистрация прав на недвижимость и совершаемых в отношении нее сделок в ЕГРП носит не правоустанавливающий, не распорядительный, а правоподтверждающий характер⁶². Думается, данное суждение крайне спорно с точки зрения принципов административных процедур. Согласно ст. 13 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»⁶³, в рамках процедуры регистрации осуществляется правовая экспертиза представленных

⁶¹ См., например, решение Арбитражного суда г. Москвы от 4 мая 2016 г. по делу № А40-252391/15, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 27 июля 2016 г. № 09АП-30565/2016 по делу № А40-252391/15; решение Арбитражного суда г. Москвы от 23 марта 2016 г. по делу № А40-3450/16, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 11 июля 2016 г. № 09АП-24693/2016-АК по делу № А40-3450/16; решение Арбитражного суда г. Москвы от 11 апреля 2016 г. по делу № А40-4524/2016 (72-88), постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 19 июля 2016 г. № 09АП-27077/2016 по делу № А40-4524/2016.

⁶² Обзор судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации : информ. письмо Президиума ВАС РФ от 9 декабря 2010 г. № 143.

⁶³ Рос. газета. 1997. 30 июля.

документов. Возможно, регистрирующие органы не проводили экспертизы административных актов муниципальных органов, послуживших основанием для регистрации прав на такие объекты недвижимости. Однако, если регистрирующие органы исходили из принципа доверия к административным актам других органов, то было бы странно отказывать в таком доверии адресатам административных актов. Более того, здесь имеет место цепочка административных процедур и актов: сначала лица получали разрешительные документы, а затем – свидетельства о регистрации прав. Невластный субъект вправе рассчитывать на защиту «двойного» доверия, по поводу обеих групп административных актов. Конечно, данный принцип имеет свои границы. Выявление факта недобросовестности со стороны адресата административного решения, злоупотреблений (или тем более совершения коррупционных правонарушений) автоматически «обнуляет» принцип защиты законных ожиданий⁶⁴. Однако в описанных случаях такие факты установлены не были.

Таким образом, в настоящее время российское законодательство и судебная практика далеко не всегда признают и реализуют основополагающие принципы административных процедур, что является крайне негативным обстоятельством, в том числе с точки зрения стабильности отечественного правопорядка.

4. Наряду с вышеперечисленными принципами в европейских правовых системах под влиянием концепции «доброго (хорошего) управления» (good administration) стали выработываться *дополнительные принципы и процедурные гарантии прав невластных субъектов*. В качестве «традиционных» и наиболее распространенных перечислим следующие:

- 1) рассмотрение дела честно и беспристрастно в разумные сроки;
- 2) право быть выслушанным перед принятием акта, могущего повлечь неблагоприятные последствия для лица;
- 3) право доступа к делу, в случае если применяемая мера может повлиять на правовой статус лица;
- 4) обязанность мотивировать в письменном виде принимаемые решения;
- 5) право на доступ к документам;
- 6) запрет дискриминации;
- 7) обязанность сервисориентированности;
- 8) обязанность указывать средства правовой защиты лицам, имеющим право на обжалование;
- 9) обязанность уведомлять лиц о принимаемом решении;
- 10) обязанность документирования, учета, протоколирования процедур (а также некоторые иные)⁶⁵.

⁶⁴ Такая судебная практика имеется: Постановление федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 28 августа 2013 г. по делу № А63-9546/2011 ; Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 2, утв. Президиумом Верховного Суда РФ от 6 июля 2016.

⁶⁵ См.: *Давыдов К. В.* Принципы административных процедур : сравнительно-правовое исследование // Актуальные вопросы публичного права. 2015. № 4 (34). С. 30 и далее.

Насколько эти процедурные гарантии актуальны для российского административного права?

Как ни парадоксально, в настоящее время в российском административном праве именно охранительные процедуры ближе всего к стандартам «добротного управления». В соответствии с КоАП РФ у участников производства по делам об административных правонарушениях есть право быть выслушанным, на извещение, на доступ к материалам дела, на обоснованное решение и т. д. Позитивные процедуры в данном вопросе существенно уступают юрисдикционным. Например, требование об обосновании закрепляется, как правило, в отношении неблагоприятных (обременительных для адресата) неюрисдикционных административных актов. В основном речь идет о случаях, когда административные органы, должностные лица отказывают заявителям в удовлетворении их требований⁶⁶. В случае же с правом быть выслушанным ситуация сложнее. Данное правило ярче всего проявляется в формальных процедурах с публичными слушаниями. В части публичных слушаний российский законодатель, как уже было показано выше, пусть с переменным успехом, но всё же стремится к зарубежной модели. Однако подавляющая масса российских «неформальных» процедур фактически такую важнейшую гарантию за участниками административных процедур совершенно не признает.

Следовательно, отсутствие в Российской Федерации нормативно закреплённого перечня административных процедур и разработанной доктрины деформирует законодательство о публичном управлении, а также административную и судебную практику.

§ 4. Стадии административных процедур

Содержание, внутреннюю структуру административных процедур можно раскрывать с различных позиций. Так, Э. Шмидт-Ассманн, анализируя европейские модели административных процедур, выделяет следующие их «стадии» и «элементы»: публичные слушания, представление данных, консультации, обмен информацией, сбор доказательств, инструменты и механизмы разъяснения, согласования и принятия решения⁶⁷. Нетрудно заметить, что здесь речь идет в первую очередь о процедурных гарантиях прав невластных субъектов, условий принятия законных и обоснованных административных актов.

⁶⁶ См., например, ст. 29 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», ст. 14 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Причем в последнем законе даже это правило носит усеченный характер. Например, в отношении отказа в переоформлении лицензии (ст. 18 закона) требование об обосновании не устанавливается.

⁶⁷ См.: *Schmidt-Assmann E. Structures and Functions of Administrative Procedures in German, European and International Law // Transforming Administrative Procedure / Barnes J. (ed). Sevilla, 2008. P. 49.*

Однако с точки зрения российской теории административного права структуру административной процедуры целесообразнее раскрывать через стадии. *Стадия процедуры* – это ее этап, характеризующийся определенным набором субъектов, процедурных действий, охваченных единой юридической целью, и завершающийся определенным правовым результатом. Как уже отмечалось, стадийность является одним из фундаментальных свойств административной процедуры, отражающим ее упорядочивающий, последовательный характер. В научной и учебной литературе выделяют следующие «классические» общие стадии административного процесса:

- 1) возбуждение производства по административному делу;
- 2) рассмотрение административного дела;
- 3) принятие решения по административному делу;
- 4) исполнение решения по административному делу;
- 5) пересмотр решения по административному делу⁶⁸.

Данная система стадий вполне применима к административным процедурам (разве что стадии рассмотрения дела и принятия решения, ввиду их чрезвычайно тесной связанности, можно объединить). Также поясним термин «административное дело». Последний широко применяется (но не поясняется) в законодательстве об административной ответственности (КоАП РФ). Российское законодательство об административных процедурах такого понятия не использует (хотя в некоторых зарубежных правовых порядках последнее применяется довольно широко). В научной доктрине «административное дело» раскрывается в первую очередь как *отнесенный к компетенции публичной администрации вопрос, посредством разрешения которого органы государственного управления устанавливают права и обязанности невластных субъектов*⁶⁹. Также административное дело можно рассматривать в объективном смысле – как совокупность документов, иных материалов, содержащих информацию по рассматриваемому вопросу. Таким образом, если «административное дело» по смыслу КоАП РФ – это вопрос (и материалы) о привлечении лица к административной ответственности или освобождении от нее, – то в позитивном законодательстве делом является *управленческий бесконфликтный вопрос, разрешаемый публичной администрацией в рамках административной процедуры, создающий права и обязанности для его участников и отраженный в соответствующих материалах*.

1. *Стадия возбуждения административной процедуры* (административного дела).

Это первая и обязательная стадия, с которой начинается течение административного процедурного правоотношения. Административная процедура возбуждается либо по инициативе самой публичной администрации (ex officio), либо по обращениям невластных лиц. Как отмечает Я. Цико, данный этап влечет следующие правовые последствия:

- 1) начинается административная процедура;

⁶⁸ См.: Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. СПб., 2008. С. 237.

⁶⁹ Обзор различных позиций по данному вопросу см.: Попович С. Административное право. Общая часть. М., 1968. С. 400–401.

2) граждане обретают статус участников, которые имеют соответствующие процедурные права;

3) во избежание дублирования одно и то же дело не может быть предметом другой административной процедуры⁷⁰.

На данном этапе проявляются юридические факты, играющие важную роль в дальнейшем развитии процедуры. Также здесь может осуществляться сбор доказательств, обосновывающих позицию публичной администрации или невластного субъекта. Последнее особенно ярко видно в процедурах, возбуждаемых по инициативе граждан (организаций). Анализ Закона об обращениях граждан позволяет сделать вывод о том, что процедура рассмотрения обращения гражданина (организации) может быть инициирована одним лишь обращением. Дальнейший сбор материалов может осуществляться административным органом, должностным лицом, рассматривающими обращение. Однако специальное законодательство (о регистрации, лицензировании и т. д.) требует от заявителя представить определенный набор документов, минимально необходимых для принятия итогового решения.

Правовой режим возбуждения зависит от его основания. Если процедура начинается по инициативе административного органа, законодательство предъявляет строгие требования и к форме, и к обоснованию соответствующего промежуточного административного акта. Так, согласно Закону о защите прав юридических лиц, внеплановая проверка проводится лишь при наличии определенных оснований (например, жалобы лица, чьи права были нарушены), также на основе специального акта руководителя контрольного органа, который, как правило, подлежит согласованию с органами прокуратуры. Принцип законности (даже – формализма) здесь играет определяющую роль. Совсем иная ситуация складывается при возбуждении процедуры по инициативе невластных субъектов. Дело в том, что как зарубежное, так и российское законодательство по общему правилу презюмирует юридическую неграмотность заявителей. Поэтому на этапе возбуждения такой процедуры особую роль приобретает принцип запрета сверхформализма. Следовательно, здесь устанавливаются минимальные требования к самому обращению. Согласно ч. 1 ст. 7 Закона об обращениях граждан гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает: адресат (либо наименование государственного, муниципального органа, в который направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица), свои фамилию, имя, отчество (при наличии), почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, уведомление о переадресации и, конечно, суть своего обращения, также личную подпись и дату. Минимальные требования к форме означают, что по общему правилу любое обращение подлежит рассмотрению (ст. 9 закона). Однако, даже если публичная администрация не обязана давать ответ по существу (например, в отношении содержащих нецензурную

⁷⁰ См.: Цико Я. Основы законодательства об административных процедурах в Германии // Ежегодник публичного права–2014 : «Административное право : сравнительно-правовые подходы». М., 2014. С. 363.

брань обращений, по ст. 11 закона), принять, зарегистрировать обращение и начать процедуру его рассмотрения она все же обязана без исключений.

Отметим, что специальное законодательство, устанавливая критерии отказа в удовлетворении заявления (например, ввиду неполноты представленных документов), как правило, не содержит формальных, бюрократических препятствий для принятия первичного пакета документов (а значит, возбуждения процедуры). Так, согласно ч. 14–15 ст. 18 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о государственной регистрации недвижимости)⁷¹ отказ в приеме заявления о государственном кадастровом учете и (или) государственной регистрации прав и прилагаемых к нему документов не допускается, за исключением единственного случая: когда не может быть установлена личность заявителя (в том числе по причине того, что такое лицо отказалось предъявить удостоверяющий личность документ). Впрочем, в ряде случаев, с одной стороны, разумно предположить минимальную юридическую осведомленность заявителя, а с другой – сэкономить ресурсы публичной администрации, дабы не возбуждать процедуру «вхолостую». Так, согласно ч. 8–9 ст. 13 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон о лицензировании)⁷², в случае если заявление о предоставлении лицензии оформлено с нарушением установленных требований, а также при неполноте пакета документов, лицензирующий орган в течение трех рабочих дней со дня приема заявления вручает (направляет) заявителю уведомление о необходимости устранения в тридцатидневный срок выявленных нарушений и (или) представления документов; в случае неустранения нарушения принимается решение о возврате заявления.

Еще одним примером облегчения формы и усиления принципа запрета сверхформализма является алгоритм действий публичной администрации в случае, если обращение подано с нарушением установленных требований, в том числе в неуполномоченный на рассмотрение соответствующего административного дела государственный (муниципальный) орган. В принципе, здесь возможны два варианта: активные действия публичной администрации по исправлению ошибки заявителя (в том числе переадресация обращения в уполномоченный орган с уведомлением об этом заявителя) или приостановление этапа возбуждения процедуры, также отказ в возбуждении процедуры. Очевидно, что оба подхода применимы, а выбор конкретного зависит от специфики правоотношения. Российское административное законодательство в качестве общего правила устанавливает норму о переадресации неподведомственного обращения (ч. 3–4 ст. 8 Закона об обращениях граждан⁷³).

⁷¹ Рос. газета. 2015. 17 июля.

⁷² Там же. 2011. 6 мая.

⁷³ Похожие нормы содержатся и в других презюмирующих юридическую неграмотность заявителей законах (см., например, ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на терри-

Отметим любопытный парадокс: стадия возбуждения – один из немногих традиционно подробно регламентированных в российском административном праве этапов административной процедуры. Полагаем, это обусловлено усеченным характером отечественной стадии рассмотрения дела. Ведь в ситуации, когда дело рассматривается, а итоговое решение принимается в инквизиционном режиме, единственная возможность для граждан и организаций осуществить «полноценное» взаимодействие с уполномоченным органом (должностным лицом) заключается в том, чтобы максимально использовать правовые возможности именно стадии возбуждения. Хотя закон о порядке рассмотрения обращений граждан оставляет за государственными органами активную роль (в том числе в истребовании необходимых материалов), но специальное законодательство (по государственным услугам, лицензированию, аккредитации, регистрации и т. д.) по сути исходит из повышенных требований к юридической грамотности заявителей. Это означает, что в специальных процедурах весь необходимый пакет документов должен быть представлен именно на стадии возбуждения административного дела. Малейшая ошибка, по общему правилу, не будет исправляться в дальнейшем в ходе административной процедуры и повлечет отказ в удовлетворении заявления. Редкие скромные процедурные гарантии (вроде ст. 13 Закона о лицензировании) лишь подчеркивают справедливость этого вывода: ведь приостановление возбуждения процедуры связано с исправлением формальных дефектов (неполнота перечня документов, ошибок в самом заявлении). Содержательная их дефектность будет неустранима в условиях инквизиционной процедуры. Подобная «закрытость», «жесткость» и невосприимчивость российской административной процедуры к исправлению дефектов грубо и явно противоречат принципам административных процедур и современным процедурным концепциям «доброго управления» и «естественной справедливости».

2. Стадия рассмотрения административного дела и принятия итогового решения.

Это вторая, обязательная и центральная стадия процедуры, задача которой заключается во всестороннем, полном и объективном изучении всех имеющих юридическое значение обстоятельств дела, а также в принятии законного, обоснованного и целесообразного итогового административного акта. Именно на этой стадии происходят выявление подлежащих применению правовых норм, сбор и проверка имеющихся документов, а участники административной процедуры должны иметь возможности для реализации своего правового статуса.

Сроки административных процедур – это в первую очередь сроки рассмотрения дела. В западных правовых порядках такие общие сроки определяются по-разному: испанское законодательство говорит о трех месяцах, итальян-

ториях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Рос. газета. 2016. 2 мая).

ское – о 90 днях, сербское – о 30 днях (а в случае необходимости специального расследования – о 90 днях)⁷⁴.

Российский закон об обращениях граждан устанавливает общий срок в 30 дней (с возможностью продления на аналогичный период), специальное законодательство устанавливает особые сроки.

Законодательство об административных процедурах различных зарубежных государств выделяет следующих участников стадии рассмотрения дела:

1) собственно публичную администрацию, наделенную полномочиями по разрешению рассматриваемого вопроса;

2) адресата административного акта, а также третьих лиц, не являющихся непосредственно адресатами, однако на правовой статус которых может повлиять принимаемый административный акт;

3) иные, вспомогательные участники процедуры (переводчики, эксперты и т. д.).

Публичная администрация играет активную роль (очевидно, это обусловлено самой природой публичных отношений; роль суда в административном процессе также традиционно активна): не только рассматривает представленные доказательства, но и запрашивает иные необходимые, по ее мнению, материалы, помогает заявителю скорректировать правовую позицию, а затем принимает итоговый административный акт. Естественно, властный государственный (муниципальный) орган, должностное лицо должны быть беспристрастны. Гарантией обеспечения беспристрастности выступает в том числе институт отвода (самоотвода).

Участники административной процедуры (в процессуальных судебных кодексах аналогичные субъекты именуются «лицами, участвующими в деле») наделены юридическим интересом в разрешении административного дела. Это значит, что будущий административный акт впоследствии может создать для них права и/или обязанности (также изменить, прекратить таковые). Соответственно, объем процедурных прав и гарантий таких лиц максимален: право на представление материалов, документов, право на участие в их изучении, право на ходатайства и отводы, право на представление своей позиции по административному делу («право быть выслушанным»), право на уведомление о принятом административном акте, наконец, право на обжалование последнего. Вспомогательные участники привлекаются по мере необходимости, набор их прав и обязанностей обусловлен ролью в административной процедуре. Например, эксперт, обладая компетентностью по определенным, требующим специальных познаний вопросам, вправе знакомиться с материалами дела, но лишь в части, необходимой для составления экспертного заключения.

Российское законодательство закрепляет иную модель. Роль публичной администрации зависит от вида административной процедуры. В административных процедурах, возбуждаемых по инициативе органа публичной власти, должностного лица, активность властного субъекта максимальна (речь идет, конечно, в первую очередь, о контрольно-надзорных процедурах). Причем такая активность ничего хорошего адресату будущего адми-

⁷⁴ См.: Codification of Administrative Procedure / Auby J.-B. (ed.), 2013. P. 24.

нистративного акта не сулит, здесь задача заключается в максимально полной проверке степени соблюдения требований законодательства. Наоборот, в правопроставительных процедурах (возбуждаемых по инициативе граждан, организаций) публичная администрация не играет такой «репрессивной» роли.

Уровень активности же публичной администрации также зависит от специфики такой процедуры. Например, закон об обращениях граждан предусматривает возможность активного сбора документов публичной администрацией. Однако в специальном (лицензионном, регистрационном и т. д.) законодательстве орган публичной власти занимает более «отстраненную» позицию, изучая только представленные материалы. Исключение здесь составляют документы и информация, которые в силу прямого предписания законодательства должны находиться в базах данных органов государственной власти и органов местного самоуправления. В последнем случае истребование материалов от граждан (организаций) незаконно; таковые представляются рассматривающему административное дело административному органу, должностному лицу органами, владеющими базами данных, в порядке межведомственного взаимодействия.

Примечательно, что в многочисленных российских законодательных и подзаконных нормативно-правовых актах, содержащих различные административные процедуры, не устанавливаются правила по обеспечению беспристрастности публичной администрации. Некоторые (пока довольно односторонние) попытки предпринимаются в законодательстве о государственной гражданской службе. Речь идет в первую очередь о так называемом «конфликте интересов». Запрет на совершение каких-либо юридически значимых действий государственным служащим в ситуации, когда таковые могут принести ему неправомерную материальную или нематериальную выгоду, первоначально был закреплен в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁷⁵, однако реально стал внедряться в управленческую практику не ранее 2008–2009 г. В настоящее время таковой распространяется не только на государственных и муниципальных служащих, но и, в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁷⁶, на работников иных организаций, реализующих публичные функции. Его нарушение, при отсутствии признаков состава преступления, влечет дисциплинарную ответственность в виде увольнения, а суды постепенно нарабатывают практику по этой категории дел⁷⁷. Однако вряд ли данные нормы следует считать панацеей хотя бы потому, что пристрастность должностного лица может носить не только корыстный характер. К тому же процедуры

⁷⁵ Рос. газета. 2004. 31 июля.

⁷⁶ Там же. 2008. 30 дек.

⁷⁷ Обзор практики по рассмотрению в 2012–2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30 июля 2014 г. // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2014. № 9.

разрешения конфликта являются внутриаппаратными. Лишать участников административной процедуры права на отвод – еще один ошибочный ход российского законодателя.

Одно из ключевых прав участников административной процедуры – право на участие в рассмотрении административного дела. Как уже отмечалось выше, объем и условия реализации этого процедурного права зависит от вида процедуры. В нормотворческих, правоприменительных охранительных процедурах, также формальных позитивных правоприменительных процедурах роль невластных участников проявлялась весьма ярко. В целом это актуально и для российского законодательства. Однако в случае «обычных» правоприменительных позитивных процедур ситуация складывается иначе. Некое гипотетическое упоминание о возможности привлечения заявителя к процедуре рассмотрения его обращения содержится в ст. 10 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон об обращениях граждан)⁷⁸, однако механизмы ее реализации не закрепляются. Специальное законодательство обходит этот вопрос стороной.

Повторим: отсутствие правил об участии невластных лиц в рассмотрении позитивных административных дел позволяет сделать вывод о том, что данная – важнейшая(!) – стадия российской неформальной административной процедуры носит внутриаппаратный характер. С точки зрения модели внешнеуправленческой процедуры стадия рассмотрения дела попросту отсутствует. Конечно, в российском законодательстве предпринимаются попытки по «сглаживанию» остроты названного пробела. Так, известную позитивную функцию выполняет институт приостановления административной процедуры рассмотрения дела. Например, согласно ст. 26, 29 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»⁷⁹, в случае если, например, представленные документы не являются подлинными или сведения, содержащиеся в них, недостоверны, уполномоченный орган приостанавливает процедуру регистрации или кадастрового учета, с обоснованным уведомлением об этом заявителя. Отметим: данный механизм безусловно целесообразен, но не является панацеей, так как приостановление, например, действия уже выданных разрешений (лицензий, аккредитаций и т. д.) сопряжено с весьма существенными ограничениями правового статуса адресата такого принятого заочно решения (гораздо более болезненными, нежели это имеет место в учетно-регистрационных процедурах).

Также можно вспомнить о процедурных гарантиях Закона о защите прав юридических лиц, предоставляющих, например, представителям проверяемых организаций возможность присутствовать при проводимых в рамках проверки мероприятиях, знакомиться с итоговым актом проверки и т. д. Безусловно, названные нормы существенно «облагородили» российский институт контрольно-надзорных процедур. Однако и эти гарантии не устраняют общего дефекта. Дело не только в том, что процедурные гарантии названного закона не являются универсальными даже для всех процедур государ-

⁷⁸ Рос. газета. 2006. 5 мая.

⁷⁹ Рос. газета. 2015. 17 июля.

ственного и муниципального контроля (в ст. 1 закона установлен обширный перечень исключений из предмета закона). Основная проблема заключается в том, что процедуры контроля (надзора) нередко сопряжены с иными процедурами. Так, проверка вуза в случае выявления нарушений требований законодательства может повлечь, например, приостановление действия аккредитации. А процедура такого приостановления носит инквизиционный характер, адресат будущего акта (в данном случае – вуз) не имеет права представить и защитить свою позицию перед административным органом, дополнить пакет документов (по сравнению с тем набором материалов, что был сформирован на момент окончания соответствующей проверки). Поэтому даже самые «открытые» процедуры контроля (надзора) выступают лишь способом возбуждения иных процедур, лишенных даже намека на демократизм (и, добавим, гуманизм).

В рамках стадии рассмотрения дела также весьма наглядно проявляется сложная структура административной процедуры, в которой нередко переплетаются отношения не только между публичной администрацией и невластными участниками процедуры (внешнеуправленческий элемент), но и между различными административными органами, должностными лицами (внутриаппаратный элемент). Здесь исключительно важно правильно расставить приоритеты. Очевидно, что значение внешнеуправленческих компонентов должно превалировать над внутриаппаратными. В российском законодательстве начинают предприниматься первые шаги в верном направлении. Так, согласно ч. 6 ст. 7¹ Закона о публичных услугах, непредставление (несвоевременное представление) органом или организацией по межведомственному запросу документов и информации не может являться основанием для отказа в предоставлении заявителю государственной или муниципальной услуги.

Стадия рассмотрения административного дела завершается, как правило, принятием итогового административного акта. Законодательство об административных процедурах зарубежных стран в большинстве случаев подробно регулирует вопросы принятия административного акта (в отличие от российского административного права). Конечным этапом данной стадии следует признать действия по уведомлению адресата о принятом административном акте. Способы уведомления могут быть различными (вплоть до публичного объявления в СМИ в той или иной местности). Правовое значение уведомления заключается в том, что оно является условием начала действия административного акта. Так, согласно ч. 1 ст. 43 ЗАП ФРГ 1976 г., административный акт вступает в силу в отношении лиц, которым он предназначен либо интересы которых он затрагивает, с момента его объявления указанным лицам; административный акт действителен в том его содержании, в каком он был объявлен. Данная процедура в Германии регулируется самостоятельным нормативным актом – Законом 2005 г. «О доставке административных решений»⁸⁰.

Российское законодательство по данному вопросу носит «лоскутный» характер. В отдельных нормативных актах можно встретить те или иные

⁸⁰ См.: Административно-процессуальное право Германии... С. 193–201.

разрозненные правила. Например, в п. 4 ст. 222 ГК РФ предусмотрена возможность, в случае если лицо, осуществившее самовольную постройку, не выявлено, публичного извещения путем обнародования сообщения о планируемом сносе самовольной постройки (в местных официальных СМИ, сети Интернет, на информационном щите в границах соответствующего земельного участка). Однако последствия нарушения данного правила не определены. В российском административном законодательстве четкая связь между извещением адресата и вступлением административного акта в силу установлена лишь в охранительных процедурах. Согласно ст. 31.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении по общему правилу вступает в законную силу после истечения срока на обжалование, а срок обжалования постановления начинается течь с момента его вручения (ч. 1 ст. 30.3 КоАП РФ). В позитивных административных процедурах правовое значение вручения административного акта либо не раскрывается, либо даже подчеркивается отсутствие самостоятельного правового значения этого действия. Например, согласно ч. 17 ст. 20, ч. 5 ст. 14 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁸¹ решение лицензирующего органа о прекращении действия лицензии оформляется и доводится до сведения адресата в течение трех рабочих дней после дня принятия решения. При этом в ч. 18 ст. 20 закона акцентируется: действие лицензии прекращается не с момента извещения адресата, а со дня принятия решения о прекращении лицензируемого вида деятельности (либо со дня внесения соответствующих записей в единый государственный реестр юридических лиц или единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей, либо со дня вступления в законную силу решения суда об аннулировании лицензии).

Таким образом, потенциал стадии рассмотрения позитивного административного дела и принятия административного акта в российских административных процедурах раскрыт далеко не полностью. С одной стороны, по причине ее искусственно поддерживаемого инквизиционного характера, с другой – ввиду отсутствия четких правил об административных актах.

3. Стадия пересмотра административного дела.

Данная стадия носит факультативный характер. Ее главная задача состоит в исправлении допущенных публичной администрацией на предыдущих стадиях ошибок и нарушений законодательства. Возбуждается стадия пересмотра как самой публичной администрацией, так и невластными заинтересованными лицами. В первом случае речь идет о корректировке административного акта принявшим его органом, должностным лицом (как вариант – вышестоящим органом); во втором – об обжаловании.

Пересмотр административного акта публичной администрацией по собственной инициативе – внутриорганизационная процедура. Поэтому она не регулируется законодательством об административных процедурах. Однако в зарубежных правовых порядках здесь применяются материальные нормы законов об административных процедурах, посвященные административным актам, в том числе об условиях отмены законных и незаконных, благоприят-

⁸¹ Рос. газета. 2011. 6 мая.

ных и неблагоприятных актов. Именно в рамках данной процедуры максимально «выпукло» проявляются роль и значение принципа охраны доверия.

Обжалование – внешнеуправленческий вариант процедуры пересмотра. В зарубежных правовых системах он, как правило, регулируется законами об административных процедурах. Впрочем, в германском законодательстве, ввиду того, что административное обжалование является обязательной предпосылкой обжалования судебного, данный этап процедуры регулируется в Законе ФРГ 1960 г. «Об административных судах». В российском административном праве попытка формулирования общей (рамочной) процедуры обжалования предпринята в Законе об обращениях граждан. Примечательно, что последний не содержит процедур именно обжалования. Однако на такую распространяется общая модель процедуры рассмотрения обращения, закрепленная этим законом. Специальные положения об обжаловании содержатся во многих нормативных правовых актах (включая Закон о публичных услугах).

Объектом обжалования выступает административный акт. Европейская доктрина, законодательство и правоприменительная практика исходят из того, что обжалованию подлежат именно окончательные, итоговые (разрешающие дело по существу) административные акты. Промежуточные действия, решения, дополнительные административные акты обжалуются лишь одновременно с основным административным актом. Иное должно быть прямо предусмотрено законом. Как правило, возможно самостоятельное обжалование промежуточного акта, препятствующего дальнейшему рассмотрению дела (например, отказ в принятии документов)⁸².

В российском законодательстве запрет на самостоятельное обжалование промежуточных актов реализован в административном судопроизводстве. Судебная практика последовательно отстаивает данное правило (что и понятно, ведь иное привело бы к еще большей перегрузке судов)⁸³. В случае с административным обжалованием данный вопрос российским законодательством не урегулирован. При этом в научной литературе высказывается точка зрения о допустимости внесудебного обжалования любых (в том числе промежуточных) актов, действий публичной администрации⁸⁴.

Предмет административного обжалования – как законность, так и целесообразность административных актов (в отличие от обжалования судебного, проводящего проверку лишь законности правовых актов).

⁸² Здесь можно вспомнить аналогичный подход в российском охранительном законодательстве. Согласно ч. 4 ст. 30.1 КоАП РФ определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении обжалуется по правилам главы 30, т. е. по общим правилам о пересмотре постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях.

⁸³ В качестве примера приведем оспаривание актов, принимаемых в рамках процедуры публичных слушаний. Судебная практика допускает самостоятельное обжалование не результатов публичных слушаний, а итогового административного акта органа власти. Подробнее по данному вопросу см.: Буров В. Процедура публичных слушаний. С. 6.

⁸⁴ См.: Лупарев Е. Б. Некоторые проблемные вопросы внесудебного оспаривания государственных административных актов // Административное право и процесс. 2015. № 9.

Важным элементом характеристики стадии внесудебного обжалования является вопрос его соотношения с судебным оспариванием. Как отмечает Й. Дешпе, «обжалованное гражданином административное решение во многих правовых системах сначала рассматривается самим издавшим его органом (право самостоятельного изменения вынесенного решения). Такой подход имеет неоспоримые преимущества (возможность самоконтроля для органов администрации, повторного решения по существу дела, разгрузка судов) и вместе с тем содержит некоторые недостатки (запаздывающая правовая защита, иногда предвзятое отношение со стороны органа и т. д.). Ответ на вопрос, перевесят ли эти преимущества указанные недостатки, зависит не только от конкретной правовой разработки процедуры обжалования, но и от самосознания и правовой культуры должностных лиц административного органа»⁸⁵.

Очевидно, что в российской правовой системе сохраняется глубокое недоверие к административным органам, их должностным лицам. Причины этого недоверия уходят корнями в советскую эпоху, в которой институт судебного обжалования административных актов по сути отсутствовал до конца 1980-х гг. Введение административной преюдиции (обязательного внесудебного обжалования перед обращением в суд) рассматривается как ущемление конституционного права на судебную защиту. Впрочем, в отдельных случаях, в качестве исключения, административная преюдиция постепенно вводится в российское публичное право, очевидно, с целью частичной разгрузки судов⁸⁶. Такая сдержанность отечественного законодателя в данном вопросе заслуживает одобрения.

Сроки обжалования зависят от ряда обстоятельств. Так, Закон ФРГ 1960 г. «Об административных судах» связывает сроки, во-первых, с моментом объявления административного акта адресату (в таком случае, согласно ст. 70 закона, административный акт может быть обжалован в течение месяца со дня объявления), во-вторых, с соблюдением требований к содержанию административного акта (в нем должен быть прописан порядок его обжалования). Нарушение любого из описанных требований (т. е. неуказание порядка

⁸⁵ Дешпе Й. Некоторые вопросы в связи с реформой административного права в странах СНГ // Административная юстиция : к разработке научной концепции в Республике Узбекистан : материалы Междунар. конф. ... / отв. ред. Л. Б. Хван. Ташкент, 2011. С. 26. Также по данному вопросу см.: Хартвиг М. Предварительное производство – аргументы за и против // Ежегодник публичного права–2014 : «Административное право : сравнительно-правовые подходы». М., 2014. С. 338–341 ; Ксальтер Э. В. Оспаривание административного акта в досудебном порядке // Там же. С. 342–347.

⁸⁶ Согласно ч. 2 ст. 138 НК РФ «акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействие их должностных лиц (за исключением актов ненормативного характера, принятых по итогам рассмотрения жалоб, апелляционных жалоб, актов ненормативного характера федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, действий или бездействия его должностных лиц) могут быть обжалованы в судебном порядке только после их обжалования в вышестоящий налоговый орган в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом».

обжалования, также невручение административного акта адресату) влечет продление сроков обжалования до года (ст. 58 закона)⁸⁷.

Российское законодательство не содержит сроков давности для административного обжалования административного акта. Следовательно, любое действие, решение может быть обжаловано безотносительно того, когда соответствующее заинтересованное лицо узнало (или должно было узнать) о нарушении своих прав, законных интересов. Правильно ли поступает в данном случае российский законодатель? Полагаем, что ответ на этот вопрос зависит от того, закрепляется ли административная преюдиция. Если административное обжалование является обязательным условием судебного обжалования, то ограничения по времени сроков внесудебного обжалования необходимы (иначе сроки судебного обжалования также становятся неопределенными). Однако если процедура внесудебного обжалования носит самостоятельный характер, тогда можно ограничиться закреплением лишь сроков судебного обжалования. Сроки давности для административного обжалования можно не устанавливать (как это, собственно, и имеет место в действующем российском законодательстве). Впрочем, их можно предусмотреть, но лишь для профилактики злоупотребления правом (дабы гражданин не обращался с жалобой на административные акты, совершенные за много лет до момента подачи жалобы).

А вот закрепить обязанность публичной администрации письменно информировать адресата административного акта о порядке его обжалования необходимо. В качестве возможных последствий его нарушения предлагаем продлевать сроки судебного обжалования.

Сроки для обжалования необходимо отличать от сроков самой процедуры обжалования. Таковые в российском законодательстве предусмотрены. Общие сроки по Закону об обращениях граждан – 30 дней, в специальных законах предусматриваются иные правила. Например, согласно ст. 11² Закона о публичных услугах, жалоба по поводу нарушения порядка предоставления таких услуг должна быть рассмотрена в течение 15 дней со дня ее регистрации.

Следующий важный элемент характеристики правового значения стадии обжалования связан с последствиями подачи жалобы. Нередко законодательство зарубежных стран предусматривает приостановление исполнения административного акта в связи с его обжалованием (так называемая «суппензивность жалобы»). Российское административное законодательство этот вопрос не регулирует. В таких условиях, очевидно, следует исходить из отсутствия суппензивности административной жалобы.

⁸⁷ Германский подход получил распространение и в некоторых странах СНГ. Так, не указание сроков и порядка обжалования административного акта в самом его тексте влечет в законодательстве Республике Азербайджан удлинение сроков обжалования с трех до шести месяцев. По данному вопросу см., например: *Мамедов М.* Требования к форме и обоснованию административных актов, а также последствия ошибок касательно этих требований согласно Закону Азербайджана об административном производстве // Ежегодник публичного права–2014 : «Административное право : сравнительно-правовые подходы». М., 2014. С. 410.

Субъектом, уполномоченным на подачу жалобы, является как имеющий юридический интерес участник предыдущих этапов административной процедуры (например, заявитель), так и иное лицо, чей правовой статус затронут принятым административным актом. Российское законодательство о специальных жалобах в целом придерживается именно этой модели. Однако Закон об обращениях граждан по данному вопросу занимает особую позицию. С обращением в публичную администрацию может обратиться любое лицо, безотносительно того, имеется у него юридический интерес в разрешении дела или будущий акт не создает для него никаких правовых последствий. Особенно ярко это видно на примере такого вида обращения, как предложение (впрочем, заявление тоже может служить удовлетворению «любопытства»). В случае же жалобы в ст. 4 названного закона говорится о способе реагирования на нарушение не только прав жалобщика, но и иных лиц.

Определение уполномоченного на рассмотрение жалобы органа зависит от задач и модели данной процедуры. Так, если основным предназначением обжалования является предоставление публичной администрации возможности самостоятельно исправить допущенные ошибки (что, как правило, сопряжено с преюдицией), уполномоченным органом будет выступать тот же орган, что принял обжалуемый административный акт. Когда же законодатель, наоборот, скептически оценивает внесудебное обжалование, сознательно допускает (если не презюмирует) пристрастность принявшего административный акт органа (должностного лица), закрепляется запрет на направление жалобы в такой орган (должностному лицу). Примечательно, что в российском законодательстве одновременно отражены оба подхода. Так, Закон об обращениях граждан в ст. 8 запрещает направление жалобы принявшему обжалуемый административный акт государственному (муниципальному) органу, должностному лицу. Однако в ст. 11² Закона о публичных услугах отражена противоположная концепция: жалоба подается в орган, предоставляющий государственную (муниципальную) услугу и рассматривается наделенным полномочиями по рассмотрению жалоб должностным лицом. Очевидно, что в последнем случае законодательство относится к административному обжалованию более лояльно, рассматривая его не столько как признак глубокого и трудноразрешимого конфликта между гражданином и публичной администрацией, сколько как средство повышения качества деятельности по оказанию публичных услуг.

По структуре и содержанию процедура обжалования, как правило, схожа с процедурой рассмотрения административного дела; роль и правовой статус участников названных этапов процедуры практически идентичны. Это означает, что специфика процедурных прав и гарантий формальных и неформальных процедур сохраняется и на этапе обжалования (т. е. обжалование первых подразумевает более детальное исследование, причем с участием заинтересованных лиц).

Данный вывод вполне применим и для российского административного права, правда, в несколько неожиданном аспекте. Нормы об обжаловании (как, впрочем, нормы о позитивных административных процедурах в целом) не то чтобы прямо запрещают участие невластных лиц в рассмотрении жало-

бы. Они, как правило, просто не упоминают о такой возможности, сохраняя *de facto* их внутриорганизационный характер. Инквизиционность рассмотрения жалобы как бы предполагается, хотя законодатель избегает прямого указания на это. Впрочем, в ст. 140 НК РФ данное правило недвусмысленно закрепляется: «Вышестоящий налоговый орган рассматривает жалобу (апелляционную жалобу), дополнительные документы, представленные в ходе рассмотрения жалобы (апелляционной жалобы), а также материалы, представленные нижестоящим налоговым органом, без участия лица, подавшего жалобу (апелляционную жалобу)». Исключение предусмотрено для жалоб о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения; в этом случае лицо, подавшее жалобу, участвует в ее рассмотрении (п. 2 ч. 2 ст. 140 НК РФ).

Итогом процедуры рассмотрения жалобы является самостоятельный административный акт. Как правило, такие решения либо удовлетворяют жалобу, либо отказывают в ее удовлетворении. Здесь возникает важный вопрос: возможно ли по итогу пересмотра административного дела ухудшить положение адресата административного акта? Законодательство зарубежных стран допускает различные варианты. Российское законодательство о позитивных процедурах напрямую этот вопрос не регулирует. Однако очевидно, что в сравнительно простых, относительно определенных административных процедурах (например, по предоставлению публичных услуг) такой вопрос не актуален: жалобу подает заявитель; следовательно, худшее, что его ожидает, – отказ в ее удовлетворении. Проблема усложняется в ситуации, когда принятый административный акт затрагивает права третьих лиц (например, выдача земельного участка может повлиять на права владельцев соседних земельных участков). В этом случае теоретически жалоба такого третьего лица может лишит адресата административного акта предоставленного блага. Однако в российской правовой системе такие споры рассматриваются в первую очередь судами.

Наконец, подчеркнем: процедура обжалования по поводу оказания публичных услуг получила в российском законодательстве самостоятельную правовую защиту. В ч. 3 ст. 5.63 КоАП РФ закреплена административная ответственность за нарушение должностным лицом, наделенным полномочиями по рассмотрению жалоб на нарушения порядка предоставления государственной или муниципальной услуги, порядка или сроков рассмотрения жалобы либо незаконный отказ или уклонение указанного должностного лица от принятия ее к рассмотрению.

4. Стадия исполнения административного акта.

Данная стадия логически завершает правоотношение по реализации административной процедуры и подчеркивает действенность, реальность публичного управления, его ориентацию на конечное преобразование общественных отношений. Впрочем, данная стадия обязательна лишь для некоторых административных процедур (как правило, связанных с применением государственного принуждения). Наоборот, учетно-регистрационные, разрешительные процедуры завершаются принятием административного акта и внесением соответствующих записей в государственные реестры.

Однако в целом оправданно рассмотрение данного этапа как неотъемлемого элемента административной процедуры. Неудивительно, что таковой в законодательстве ряда государств регулируется именно в законах об административных процедурах. Впрочем, например, в германском законодательстве процедура исполнения закреплена в самостоятельном нормативном акте – Законе ФРГ 1953 г. «Об исполнении административных решений»⁸⁸. Естественно, отсутствие соответствующих положений в законе об административных процедурах (принятом, кстати, в 1976 г., т. е. на 23 года позже закона об исполнении административных решений) не означает исключения соответствующих отношений из модели административной процедуры. Германская концепция исполнения административных актов (как, впрочем, законодательство об административных процедурах в целом) оказала значительное влияние на различные правовые порядки, в том числе стран СНГ⁸⁹. Назовем основные ее черты.

Во-первых, возможность принудительного исполнения административного акта, по общему правилу, возникает после вступления его в силу (ст. 6 Закона об исполнении административных решений); правила же последнего достаточно детально урегулированы (об этом мы уже говорили выше, в рамках вопроса о вручении административных актов). Во-вторых, предусматривается необходимость предварительного предупреждения о будущем принуждении с назначением срока для добровольного исполнения (ст. 13 Закона). В-третьих, по общему правилу, субъектом исполнения выступает принявший административный акт административный орган. В-четвертых, выделяются три основных принудительных меры: замена исполнения третьим лицом, (административный) штраф и непосредственное принуждение адресата (ст. 9–12). В-пятых, законодательно закреплена возможность переадресации исполнения (ст. 9–10). В-шестых, допускается неоднократность применения мер принуждения (ст. 13). Наконец, в-седьмых, меры принуждения, а также предупреждение о применении таких мер (заметим – в последнем случае речь идет о промежуточном акте) может быть объектом самостоятельного обжалования (ст. 18).

Российскому административному праву «повезло»: несмотря на отсутствие закона об административных процедурах правила исполнения административных актов достаточно подробно урегулированы в Федеральном законе от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»⁹⁰. «Роскошь» детализированной регламентации исполнения административных актов досталась административному праву почти «случайно», так как названный закон ориентирован на исполнение в первую очередь судебных актов. Здесь административные процедуры стали факультативным объек-

⁸⁸ Административно-процессуальное право Германии... М., 2013. С. 203–212.

⁸⁹ См., например: ст. 162–176 Общего административного кодекса Грузии 1999 года ; ст. 78–79 Закона Республики Армения 2005 г. «Об основах администрирования и административном производстве»; ст. 81–88 Закона Азербайджанской Республики 2005 г. «Об административном производстве»; ст. 70–87 Закона Киргизской Республики 2015 г. «Об основах административной деятельности и административных процедурах».

⁹⁰ Рос. газета. 2007. 6 окт.

том правового регулирования, своеобразным «довеском» к судопроизводству. При этом российская модель исполнительной процедуры имеет как сходства с германской, так и существенные отличия. Во-первых, так же как и в немецком законодательстве, российский закон предусматривает принудительное исполнение после вступления акта в силу (согласно ст. 21, 31 Закона такое исполнение возможно в течение двух лет со дня вступления акта). Однако, как уже отмечалось выше, российское административное законодательство не устанавливает общих правил о порядке вступления в силу административных актов. Во-вторых, как и в немецком законе, предусматривается необходимость извещения адресата принудительного исполнения (ст. 24), с установлением срока на добровольное исполнение (согласно ст. 30 на это предоставляется 5 дней). В-третьих, по общему правилу, субъектом исполнения являются должностные лица Федеральной службы судебных приставов, в качестве исключения, в случаях, прямо предусмотренных законом, – иные субъекты, например банки (ст. 5–9 Закона). В-четвертых, принудительные меры сводятся преимущественно к непосредственному принуждению. Также возможно привлечение участников исполнительного производства к административной ответственности (ст. 17.14–17.15 КоАП РФ); самостоятельной имущественной санкцией является взыскание исполнительского сбора (ст. 112 Закона об исполнительном производстве). В-пятых, российское законодательство не допускает переадресации исполнения. В-шестых, принудительные меры могут комбинироваться, до тех пор пока исполнительное производство не будет прекращено исполнением (либо по иным основаниям). Наконец, в-седьмых, применяемые принудительные меры могут быть предметом самостоятельной жалобы, в рамках самой исполнительной процедуры (ст. 50, 121 Закона⁹¹).

Целесообразно ли полностью копировать германскую процедуру исполнения административных актов, закрепляя правила об исполнении административных актов самими принявшими их административными органами и должностными лицами? Думается, на этот вопрос следует дать отрицательный ответ. Дело в том, что в результате отечественных административных реформ в компетенции публичной администрации остались преимущественно публичные услуги (регистрационные, учетные, лицензионные, разрешительные). Повторим: таковые, как правило, не требуют самостоятельного исполнения. Среди публичных функций главную роль играет контроль (надзор). Здесь самостоятельное принудительное исполнение, требующее дополнительных усилий со стороны публичной администрации, осуществляется преимущественно в рамках привлечения к административной ответственности. А данная охранительная процедура регламентирована КоАП РФ (главами 31–32). Таким образом, принудительное исполнение неюрисдикционных административных актов самими административными органами для современной российской управленческой системы далеко не

⁹¹ Любопытный сравнительный анализ стадии исполнения (правда, под несколько иным ракурсом) предпринят в следующей работе: *Васильева А. Ф.* Административные процедуры исполнения индивидуальных правовых актов государственного управления // Актуальные вопросы публичного права. 2015. № 4. С. 3–15.

всегда характерно. Это – объективный результат, с одной стороны, политики дерегулирования, а с другой – возрастания роли судов.

Впрочем, в последнее время начинает проявляться и противоположная тенденция. Так, согласно п. 4 ст. 222 ГК РФ решение о сносе самовольной постройки стало приниматься не судом, а органом публичной власти. Однако исполнение таких решений всё же правильнее возложить на специальных субъектов – должностных лиц ФССП, наделенных не только специальной компетенцией, но и соответствующими материальными ресурсами (в том числе – специальной техникой).

§ 5. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах

В центре отечественного административного права традиционно находился и находится институт административной ответственности. Как справедливо отмечает Й. Денпе, «с точки зрения граждан административное право представляло собой регулирующее репрессивное право государства... В то время как западноевропейские правовые системы разрабатывали правовые масштабы к вопросу соразмерного участия и заслушивания гражданина в административном споре, советские юристы занимались, главным образом, внутренней организацией административных органов и правилами издания и исполнения повсеместно действующих административных распоряжений»⁹².

Пренебрежительное отношение к внешнеуправленческим процедурам разработки и принятия индивидуальных административных актов стало на многие годы отличительной чертой практически всех постсоветских правовых порядков, включая публичное право Российской Федерации. Впрочем, в последние годы законодатель начал предпринимать определенные шаги в сторону создания правовой базы взаимодействия публичной администрации и населения. Например, в 2010 г. был принят Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», заслуживший сдержанное одобрение зарубежных специалистов⁹³. Данный закон, конечно, не может претендовать на роль правового фундамента внешнеуправленческих процедур. Однако он привнес немало позитивных новелл. Во-первых, создал законодательные основы единой системы межведомственного взаимодействия (аналог германского института «взаимной помощи» административных органов), запретив при этом истребование от граждан (организаций) документов, находящихся в базах данных государственных (муниципальных) органов. Во-вторых, Закон 2010 г. «легализовал» электронные административные процедуры. В-третьих, впервые в нормативном акте высшей юридической силы получили закрепление институ-

⁹² Денпе Й. Реформа административного права в странах СНГ // Юрист. 2005. № 1.

⁹³ См., например: Марку Ж. Административные акты и процедуры России и других государств Европы // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011. С. 75 и далее.

ты административных регламентов и многофункциональных центров. Еще одним важным законодательным актом является Закон 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В отсутствие закона об административных процедурах именно этот акт претендует на установление универсальных процедурных гарантий, правда, при реализации лишь процедур государственного (муниципального) контроля.

Однако основную роль в правовом регулировании административных процедур в Российской Федерации в настоящее время отводится подзаконным нормативным актам органов исполнительной власти – административным регламентам⁹⁴. Безусловно, определенную положительную роль эти акты сыграли. Например, каждый административный регламент закрепил исчерпывающие списки необходимых для рассмотрения дела документов, перечни оснований для отказа в удовлетворении заявлений, подробные (зачастую даже слишком) перечни административных действий с конкретными сроками их совершения. Однако и эти нормативные акты не могли восполнить пробел российского публичного права в части позитивных внешнеуправленческих административных процедур. Во-первых, административные регламенты – это подзаконные нормативные акты, в то время как такая важная сфера нуждается в создании именно законодательного фундамента. Во-вторых, их количество за период с 2006 по 2016 г. неимоверно возросло (по данным Минэкономразвития, на федеральном уровне, уровне субъектов РФ и муниципальных образований уже принято и действует около 100 000 регламентов); этот правовой массив неуправляем, разрознен и зачастую противоречив. В-третьих, административные регламенты «перегружены» внутриорганизационными нормами и процедурами. Наконец, в-четвертых, административные регламенты оказались невосприимчивы к современным принципам административных процедур. В итоге граждане так и остались пассивными объектами пусть и алгоритмизированной, но инквизиционной деятельности публичной администрации.

Вместе с тем в зарубежных правопорядках уже многие десятилетия идет активная работа по принятию и применению особых нормативных актов – законов, создающих общие процедурные правила деятельности публичной администрации. Данные законы стали вызовом на кризисные явления, периодически охватывавшие те или иные государства. Так, исторически первый закон об административных процедурах в Европе и мире был принят в Австрии в 1925 г., в период углублявшегося в стране финансово-экономического кризиса. Как пишет Х. Шеффер, задачами этого новаторского во всех отношениях закона были:

- 1) радикальная стандартизация и упрощение административных процедур;
- 2) создание четкого и подлежащего правовой защите статуса индивидуальных субъектов.

⁹⁴ Подробнее этот вопрос рассмотрен в части 1 настоящего учебника: *Общее административное право: учебник*: в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересм. и доп. Воронеж, 2016. Ч. 1. С. 297–309 (автор параграфа – К. В. Давыдов).

Всё это подкреплялось действенной системой административного судопроизводства⁹⁵.

Австрийское законодательство оказало большое влияние на многие страны бывшей Австро-Венгрии. Как результат, в 1930–1960-х гг. были приняты соответствующие законы в Венгрии, Польше, Чехословакии, Югославии⁹⁶, причем эти правовые традиции продолжают, несмотря на революционные преобразования и даже распад некоторых государств⁹⁷.

Однако по-настоящему революционный импульс развитию законодательства об административных процедурах придало принятие в 1976 г. соответствующего закона ФРГ. Именно германская модель административной процедуры начала свое победоносное шествие не только в Европе, но и по всему миру⁹⁸. Несмотря на большое разнообразие действующих в зарубежных странах законов, их анализ позволяет выделить некую «образцовую» модель. Такой модельный закон должен устанавливать:

- 1) общие принципы административных процедур (которые в действительности выходят далеко за пределы предмета законодательства о процедурах и становятся по сути принципами публичного управления);
- 2) собственно административную процедуру, ее стадии;
- 3) наконец, наряду с процедурными нормами должны быть закреплены *материальные* нормы об административных актах (их форме, условиях действительности, отмене и т. д.).

Только те законы об административных процедурах, которые соответствуют этому «тесту триединства», могут стать успешной «конституцией администрирования». Наоборот, законы, упускающие хотя бы один из перечисленных элементов, рискуют превратиться в малоэффективную декларацию⁹⁹.

⁹⁵ См.: *Schäffer H. Administrative Procedure in Austria. 80 years of Codified Procedure Law // European Review of Public Law. Vol. 17, № 2. 2005. P. 871.*

⁹⁶ Анализ Закона об общем административном процессе Югославии 1956 г. см.: *Попович С. Административное право. Общая часть. С. 394–483.*

⁹⁷ См.: *Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans, Danilovgrag, 2016, 175 p.*

⁹⁸ Весьма показателен в этом смысле пример Японии, где дискуссии по поводу проекта соответствующего закона велись более 40 лет. Пока экономический кризис, коррупционные скандалы, возмущение зарегулированного национального бизнеса, а также давление со стороны иностранных компаний не завершили принятием в 1993 г. закона об административных процедурах, содержание которого испытало очевидное влияние германского законодательства. По данному вопросу см., например: *Duck K. Now That the Fog Has Lifted : The Impact of Japan's Administrative Procedures Law on the Regulation of Industry and Market Governance // Fordham International Law Journal. Vol. 19, issue 4, article 12, 1995. P. 1725 et seqq.*

⁹⁹ Например, Закон Республики Беларусь 2008 г. не закрепляет процедур рассмотрения дела, норм об административных актах, также игнорирует некоторые фундаментальные процедурные гарантии (вроде права быть выслушанным). Еще интереснее в этом смысле Закон об административных процедурах 2000 г. Казахстана. Последний вообще по сути посвящен лишь внутриаппаратным отношениям; в нем нет ни действенных принципов, ни внешнеуправленческих процедур, ни «полноценных» норм об административных актах. Пожалуй, концепция данного закона является рекордно ошибочной. Наконец, несложно встретить «правильные», но не действующие на практике законы об

В начале 2000-х гг. в Российской Федерации разрабатывались различные проекты законов об административных процедурах. До первого чтения в Государственной Думе дошел только один из них – проект федерального закона «Об административных процедурах», внесенный в 2001 г. депутатом В. В. Похмельным. Данный проект после долгих дискуссий в конечном итоге был снят с рассмотрения в 2008 г. Конечно, сама попытка движения в направлении создания полноценной законодательной базы взаимодействия публичной администрации и граждан заслуживает уважения. Однако данный проект содержал целый ряд концептуальных ошибок. Назовем две основные. Первая заключалась в отсутствии норм об административных актах. В результате процедуры получились ради процедур. Это противоречит такому их свойству, как юридическая результативность. Каждая процедура должна завершиться административным актом. Следовательно, без норм о таковых административные процедуры утрачивают свой смысл. Вторая ошибка – в чрезмерном подражании судебным процедурным гарантиям. В качестве рамочных предполагалось закрепить формальные процедуры (с подготовкой к рассмотрению административного дела, вызовом участников, обязательным их заслушиванием и т. д.). Здесь имело место нарушение другого генетического свойства административной процедуры – ее упрощенности в сравнении с процедурами судебными.

В настоящее время сложилась парадоксальная ситуация: важность административных процедур признается и юридическим сообществом, и публичной администрацией. Однако нет не только общего закона, но даже его проекта в Государственной Думе Российской Федерации.

Автором подготовлен проект Федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации»¹⁰⁰, в котором предпринята попытка обобщения позитивного зарубежного и отечественного опыта, а также преодоления совершенных предшественниками ошибок. Принятие данного (или подобного) проекта позволит восполнить три основных пробела современного российского административного права.

Первый заключается в отсутствии принципов административных процедур. К таковым законопроект относит традиционный набор принципов (соразмерность, запрет злоупотребления формальными требованиями, презумпцию достоверности, принцип единообразного применения права, принцип охраны доверия, принцип охвата большего меньшим). При этом подчеркивается: действие принципов распространяется не только на административные процедуры, но на все публичное управление. Сам же перечень принципов не является исчерпывающим, при этом положения принципов «рассыпаны» по отдельным специальным нормам с целью придания действенности, конкретной регулятивности общим началам (например, за-

административных процедурах (например, законы Албании и Киргизии 2015 г.). Однако здесь проблема заключается не в нормативной базе, а в общем социально-правовом, культурном и экономическом контексте.

¹⁰⁰ См.: *Давыдов К. В.* Проект Федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5 (21). С. 57–91.

прет злоупотребления правом для граждан влечет отказ в приостановлении обжалуемого административного акта, если такое приостановление было единственной целью обжалования). Наконец, законопроект закрепляет «экспериментальную» норму о том, что нарушение принципов влечет недействительность административных актов.

Второй пробел – отсутствие законодательной общей модели внешнеуправленческой позитивной правоприменительной процедуры. В законопроекте самостоятельные главы посвящены процедурам принятия, обжалования и исполнения административных актов. Достаточно подробно прописываются основания возбуждения процедуры, правовой статус участников, доказательства, общие правила доказывания, сроки и т. д. При этом в качестве общей предполагается неформальная процедура (естественно, с определенными процедурными гарантиями, в том числе на заслушивание, если таковое действительно целесообразно).

Третий пробел – отсутствие норм об административных актах. Как справедливо подчеркивалось в исследовательской литературе, основным элементом закона об управленческом процессе (административных процедурах) должны стать правовые акты управления; современный институт правовых актов управления (административных актов), не имея нормальной законодательной основы, нуждается в серьезном реформировании и дальнейшем развитии¹⁰¹. Подготовленный законопроект, в лучших традициях австро-германской модели, закрепляет универсальные требования к форме, содержанию административных актов, действительности и недействительности, их обоснованию, доведению до сведения заинтересованных лиц, действию во времени. Наконец, важнейшее значение имеют правила об отмене незаконных (ст. 57 проекта) и законных административных актов (ст. 58 проекта).

Принятие «полноценного» закона об административных процедурах должно восполнить пробелы российского административного права, копившиеся на протяжении всего XX столетия (за которое, повторим, зарубежное публичное законодательство успело значительно нас опередить). А значит, станут юридически возможными не только рационализация деятельности государственного аппарата, унификация условий и порядка принятия административных актов, но и обеспечение открытости, прозрачности публичного управления, установление надежных гарантий гражданам и организациям от административного произвола, усиление борьбы с коррупцией и даже повышение привлекательности отечественной экономики для инвесторов.

¹⁰¹ См.: *Старилов Ю. Н.* Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сб. избр. науч. трудов. Воронеж, 2010. С. 475.

Глава 24

ПРОИЗВОДСТВО ПО ОБРАЩЕНИЯМ ГРАЖДАН

§ 1. Общая характеристика производства по обращениям граждан

Производство по обращениям граждан является одним из важнейших производств в системе административно-процессуальной деятельности. Это обусловлено его целевым назначением, направленным на реализацию положений Конституции РФ.

Одна из основных целей данного производства – обеспечение практического механизма реализации конституционного права граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Инициатива возникновения правоотношений в рамках производства по обращениям всегда исходит от граждан, а властенделенное публичное лицо (орган, должностное лицо, государственный, муниципальный служащий) не вправе отказать в принятии и рассмотрении обращения, а в определенных случаях обязано по результатам рассмотрения предпринять конкретные действия. Другими словами, производство возникает, когда гражданин решает реализовать (использовать) свое право, которому корреспондирует соответствующая обязанность публичного органа или уполномоченного лица.

Значимость данного производства заключается не только в реализации права на обращения, но и в реализации конституционно установленной возможности участия граждан в управлении делами государства. Возможность граждан «корректировать» управленческие процессы посредством обращений – одна из форм участия граждан в осуществлении публичного (государственного) управления.

Другим аспектом, обуславливающим значимость данного производства и одновременно раскрывающим его содержание, является возможность граждан защищать и отстаивать свои субъективные публичные права, свободы и законные интересы. Часть производства по обращениям (рассмотрение жалоб) выполняет именно охранительные функции. Можно констатировать, что устранение допущенных публичной властью в отношении гражданина нарушений посредством удовлетворения административной жалобы наряду с административной юстицией (административным судопроизводством) и прокурорским надзором служит элементом механизма правового контроля за законностью действий и решений публичной власти.

Институт обращений граждан стал нормативно определенным уже в 1722 г., когда Петром I была учреждена должность рекетмейстера, который ведал «правлением дел челобитчиковых», принимал и рассматривал жалобы на волокиту или несправедливые решения сенатской коллегии, доносил о том Сенату и требовал решения, а в некоторых случаях – докладывал дело самому государю. Реформа 1785 г. наделила дворянские собрания правом разрешать многие вопросы, с которыми обращались граждане Российской Империи и иностранные лица, находящиеся на территории государства, а также представлять свои пожелания по рассмотренным делам губернато-

ру или генерал-губернатору, а специально избранная депутация во главе с предводителем дворянства могла обратиться к Императрице.

С появлением в 60-х гг. XX в. возможности судебного обжалования некоторых действий властных субъектов государственного управления целостность производства по обращениям граждан стала распадаться. Закрепленное ранее действующим ГПК РСФСР понятие жалобы, рассматриваемой в судебном порядке, на долгое время породило спорный вопрос о том, каковы же содержание и структура, а соответственно, принципы, стадии и субъекты производства по обращениям. В связи с этим производство разделялось многими правоведами на два самостоятельных:

- производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций о реализации принадлежащих им прав в сфере управления;
- производство по административно-правовым жалобам и спорам, рассматриваемым в административном и судебном порядке.

Реформирование административного права и появление в его структуре нормативно определенных институтов, соответствующих условиям правового государства, полностью разрешили существовавшую коллизию. Жалоба, рассматриваемая органами публичной власти, так и осталась элементом производства по обращениям граждан (административная жалоба). А жалоба, разрешаемая в порядке судопроизводства, больше не формализуется в качестве жалобы, поскольку действующее законодательство (КАС РФ и АПК РФ) закрепило новое понятие, обладающее всеми признаками иска, – *административное исковое заявление*. Поэтому *рассмотрение жалоб в форме административного искового заявления посредством судопроизводства не входит в предмет производства по обращениям граждан. Судебная жалоба является предметом административно-юстиционных отношений.*

Не позволяет рассматривать в пределах одного производства административную и судебную жалобу и кардинальное отличие процедур их рассмотрения. Приоритет подзаконной регламентации процедур административной жалобы прямо противоположен исключительно федеральному регулированию жалобы (административного искового заявления), рассматриваемой в порядке административного судопроизводства (административной юстиции).

Право на обращения – неотчуждаемое право гражданина. Основным актом, регламентирующим производство по обращениям, является Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (с изм. и доп.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Данный закон называет три *вида обращений*, направляемых органам публичной власти или их должностным лицам:

– *предложение* – это рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономических и иных сфер деятельности государства и общества;

– *заявление* – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, не-

достатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

– *жалоба* – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Важно отметить, что публичный орган или должностное лицо, принимая решение по жалобам на акты управления, проверяет их не только на соответствие требованиям законности, но и целесообразности.

Еще три вида обращений предусматриваются только в некоторых нормативных актах федерального, регионального и муниципального уровня:

– *ходатайство* – письменное обращение гражданина с просьбой о признании за ним определенного статуса, прав, гарантий и льгот с предоставлением документов, их подтверждающих (например, постановление Правительства РФ от 6 мая 2015 г. № 442 «Об утверждении перечня организаций, имеющих право на обращение с ходатайствами об изъятии земельных участков для федеральных нужд»);

– *коллективное обращение* – обращение двух и более граждан по общему для них вопросу, а также обращение, принятое на митинге или собрании путем голосования (подписанное инициаторами коллективного обращения) или путем сбора подписей (например, ст. 2 Закона Московской области от 5 октября 2006 г. № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан»);

– *петиции* – коллективные обращения граждан в органы публичной власти о необходимости проведения общественных реформ или частичного изменения действующего порядка управления (например, п. 2.10.1. постановления Правительства Москвы от 24 февраля 2010 г. № 157-ПП «О полномочиях территориальных органов исполнительной власти города Москвы»).

Обращения могут быть составлены как в письменной, так и устной форме. *Устные обращения граждан* рассматриваются в тех случаях, когда изложенные в них факты и обстоятельства очевидны и не требуют дополнительной проверки, личности обращающихся известны или установлены.

На устные обращения граждан, с согласия гражданина, дается ответ в устной форме, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина.

В отдельных случаях, ввиду сложного характера вопросов, поставленных в устных обращениях граждан, либо необходимости дополнительной проверки изложенных в них фактов, должностные лица дают соответствующие распоряжения исполнителям в порядке подчиненности. Обращения регистрируются и ставятся на контроль, результаты их рассмотрения доводятся до сведения заинтересованных лиц в установленном нормами права порядке.

Для некоторых видов обращений предусматривается исключительно письменная форма – для ходатайств, коллективных обращений и петиций.

Письменные обращения граждан практически не имеют требований к форме. Единственные условия принятия письменного обращения к рассмотрению связаны с конкретизацией вопроса (содержания) обращения. В этих целях обращение должно содержать следующие сведения:

- наименование органа или должностного лица, которому подается обращение;
- фамилию, имя, отчество обращающегося (последнее при наличии);
- данные о месте жительства, работы или учебы. Обращение, не содержащее этих данных, считается анонимным и рассмотрению не подлежит. Некоторые акты предусматривают и такие дополнительные требования, как контактный телефон обращающегося и его личная подпись;
- дату обращения;
- содержание (существо, предмет) обращения.

Письменные обращения регистрируются и принимаются к рассмотрению. Запрещается направлять жалобы граждан для разрешения тем органам или должностным лицам, действия (бездействие) или решения которых обжалуются.

Для обеспечения реализации права на обращение органами и должностными лицами, правомочными рассматривать обращения, проводятся личные приемы граждан. Вместе с тем обращение может быть подано по почте, в том числе по электронной.

По общему правилу срок рассмотрения обращения – 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

Производство по обращениям граждан имеет достаточно обширную нормативно-правовую регламентацию. Помимо названных Конституции РФ и Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», нормы о рассмотрении обращений (особенно жалоб) содержатся во многих актах различных сфер регулирования. Так, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержит целый ряд статей, предусматривающих возможность подачи жалобы государственным гражданским служащим, например:

п. 6 ст. 22, где указано, что «претендент на замещение должности гражданской службы, не допущенный к участию в конкурсе, вправе обжаловать это решение в соответствии с этим Федеральным законом»;

п. 11 этой же статьи: «Претендент на замещение должности гражданской службы вправе обжаловать решение конкурсной комиссии в соответствии с настоящим Федеральным законом»;

п. 18 ст. 48: «Гражданский служащий вправе обжаловать результаты аттестации в соответствии с настоящим Федеральным законом».

Регулирует порядок рассмотрения обращений граждан и ряд указов Президента РФ как специального (посвященного вопросам обращений), так и общего содержания, например: от 17 февраля 2010 г. № 201 «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций»; от 16 ноября 1998 г. «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации».

Особенно обширна ведомственная регламентация, причем как на федеральном, так и на региональном уровнях. В настоящее время рассмотрение обращений определяется как государственная функция, в связи с чем органами исполнительной власти приняты соответствующие акты – административные регламенты, – детализировано регулирующие исполнение данной функции. Например, сюда относятся:

– приказ Минфина РФ от 10 июля 2010 г. № 57н «Об утверждении Административного регламента Министерства финансов Российской Федерации по исполнению государственной функции “Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок”»;

– приказ ФСТЭК России от 8 мая 2012 г. № 55 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по предоставлению государственной услуги по организации приема граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию по ним решений и направлению ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок».

Кроме того, регламентация производства по обращениям осуществляется и на законодательном и подзаконном уровнях субъектами РФ, например:

– Закон Воронежской области от 19 октября 2009 г. № 125-ОЗ «О дополнительных гарантиях права граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти Воронежской области»;

– Указ Губернатора Воронежской области от 12 мая 2012 г. № 145-у «Об утверждении Положения об управлении по работе с обращениями граждан правительства Воронежской области»;

– Закон Московской области от 5 октября 2006 г. № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан».

Органы местного самоуправления также правомочны регулировать вопросы рассмотрения обращений граждан (см., например, постановление главы городского округа Фрязино Московской области от 19 августа 2016 г. № 588 «Об утверждении регламента рассмотрения обращений граждан в администрации города Фрязино»).

§ 2. Принципы и структура производства по обращениям граждан

Вопрос о принципах производства по обращениям граждан, несмотря на имеющийся базовый федеральный закон, не имеет четкой нормативной определенности, поскольку в акте отсутствует выделение основополагающих начал разрешения обращений граждан в качестве принципиальных основ. Кроме того, различные принципы этого производства содержатся в различных правовых актах или же присущи данному производству исходя из общих принципов деятельности органов и должностных лиц публичного управления. Поэтому *принципы производства по обращениям граждан* условно можно подразделить на две группы:

1) *характерные для любой процедурно-процессуальной деятельности органов публичной власти и их должностных лиц*;

– принцип обязательной всесторонней регламентации действий, осуществляемых властенаделенными субъектами;

- принцип учета интересов общества в целом и каждого конкретного индивида и государства;
- принцип самостоятельности, официальности и гласности при принятии решения;
- принцип устойчивости решений;
- принцип административной преюдиции;
- принцип рационального и эффективного ведения управленческой деятельности;
- принцип осуществления процессуальной деятельности строго в пределах своей компетенции;
- принцип полного использования предоставленных полномочий;
- принцип правовой защищенности принимаемого решения;
- принцип оперативности и быстроты процессуальной деятельности;
- принцип осуществления процедур на государственном языке или языке коренного (большинства) населения субъекта РФ;

2) *выражающие основные начала и специфику производства по обращениям граждан:*

– принцип демократичности, равенства и доступности, вытекающий из конституционной основы равенства граждан, независимо от социального положения, возраста, пола и пр. Каждый гражданин РФ, а также иностранные граждане и лица без гражданства, пребывающие на территории РФ, имеют право обращаться в органы публичной власти и к их уполномоченным лицам в любой, определенной законом форме и по любым вопросам, затрагивающим их права, свободы и законные интересы. Для реализации принципа доступности в органах, уполномоченных разрешать обращения граждан, определяются должностные лица, в компетенцию которых входят принятие, регистрация, рассмотрение обращений и уведомление о принятом решении обратившегося лица. Кроме того, устанавливаются часы личного приема, во время которых каждый гражданин имеет возможность лично или через своего представителя обратиться за разрешением своего вопроса;

– принцип законности – базовый принцип осуществления любой деятельности органов публичной власти и их должностных лиц, связанных с установленным в Российской Федерации режимом законности, в соответствии с которым деятельность всех субъектов права должна быть основана на неукоснительном соблюдении норм права;

– принцип обязательности принятия обращения к рассмотрению, состоящий из двух составляющих: 1) обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией подлежит обязательному рассмотрению; 2) в случае необходимости рассматривающие обращение государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо могут обеспечить его рассмотрение с выездом на место;

– принцип безопасности гражданина в связи с его обращением, суть которого состоит в запрете преследования гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного

лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц;

– принцип сочетания гласности и неразглашения сведений в связи с рассмотрением обращений граждан. Принцип гласности при осуществлении государственно-властных полномочий является общим принципом реализации функций государственного (публичного) управления, но в производстве по обращениям граждан могут быть установлены определенные исключения. Так, правовыми актами установлено, что сведения, ставшие известными органам власти или должностным лицам при рассмотрении обращений граждан, не могут быть использованы во вред им. Запрещаются использование и распространение информации о частной жизни граждан без их согласия. По просьбе гражданина, не подлежат разглашению сведения о его фамилии, имени, отчестве, месте жительства, работы или учебы;

– принцип широкого круга рассматриваемых вопросов, отражающийся в отсутствии требований к содержанию обращения. Граждане могут избирать предметом своего обращения неограниченный круг вопросов, требующий, по их мнению, своего разрешения. В законодательстве имеются только два ограничения к содержанию (предмету) обращения: 1) не рассматриваются обращения, содержащие выражения, оскорбляющие честь и достоинство других лиц; 2) если содержание обращения лишено логики и смысла;

– принцип контроля за соблюдением порядка, своевременностью и полнотой рассмотрения обращений граждан – закреплен как общими актами (например, Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»), так и отраслевыми (например, в административных регламентах исполнения государственной функции «Рассмотрение обращений граждан»). Общий контроль за правами граждан и их соблюдением (защитой) осуществляется прокуратурой РФ, различными правозащитными организациями (например, Уполномоченным по правам человека). Контролирующие функции входят в компетенцию и органов власти, непосредственно осуществляющих рассмотрение обращений граждан;

– принцип обязательного реагирования на обращение, реализация которого заключается в том, что ни одно обращение (за исключением анонимных, не поддающихся прочтению или тех обращений, адресат которых сообщил о себе ложные идентифицирующие сведения) не может быть оставлено без мотивированного ответа. Даже в случае отказа уполномоченного субъекта принять обращение к рассмотрению обратившемуся сообщается об этом в письменной форме с указанием причины отказа;

– принцип объективного, полного и всестороннего исследования ситуации, по поводу которой поступило обращение. Из этого принципа вытекают основные обязанности органов власти и их должностных лиц в процессе разрешения обращения: внимательно разбираться в существе обращения, а в случае необходимости истребовать нужные документы; осуществлять проверки на местах; затребовать от нужных лиц объяснения; привлекать к участию в производстве свидетелей, специалистов, переводчиков; принимать другие меры для объективного, всестороннего и полного исследования вопроса;

– принцип инстанционности или недопустимости передачи жалобы лицу, действия (бездействие) или решения которого являются предметом жалобы. Данный принцип сформулирован во всех актах, регулирующих вопросы рассматриваемого производства. Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» определяет общее правило: «Запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется».

Структуру производства по обращениям граждан составляет совокупность процедур, посредством которых разрешаются различные виды обращений.

Важно отметить, что, несмотря на некоторые специфические отличия, обусловленные формами (видами) обращений, все процедуры базируются на общих принципах и подчинены единой цели – эффективному разрешению обращения.

В структуру производства по обращениям граждан входят следующие блоки процедур:

- процедуры разрешения предложений;
- процедуры разрешения заявлений;
- процедуры разрешения жалоб;
- процедуры разрешения ходатайств;
- процедуры разрешения коллективных обращений;
- процедуры разрешения петиций.

§ 3. Стадии производства по обращениям граждан

Рассматривая вопрос о стадиях производства по обращениям граждан, важно отметить определенную двойственность стадийности в процессе рассмотрения обращений граждан. С одной стороны, все последовательно сменяющие друг друга процедуры укладываются в общую схему стадий юридического процесса:

- 1) возбуждение дела;
- 2) рассмотрение дела;
- 3) принятие и исполнение решения;
- 4) контроль за исполнением решения.

Но, с другой стороны, специфика предмета, субъектов и самих процессуальных действий по рассмотрению обращений диктует необходимость более детального определения последовательности сменяющих друг друга блоков процедур. Поэтому можно выделить следующие *стадии производства по обращениям граждан*:

1. *Стадия приема, первичной проверки и регистрации поступивших обращений.*

Все поступающие в соответствующие органы публичной власти обращения подлежат *обязательному приему*, с последующей первичной проверкой. Основной вопрос, подлежащий выяснению при первичной проверке, связан с определением *подведомственности*. По общему правилу, граждане долж-

ны подавать свои обращения в те органы власти и тем должностным лицам, к непосредственной компетенции которых относится их рассмотрение. В том случае, если обращение не подведомственно субъекту, которому оно адресовано, уполномоченное лицо передает (пересылает) обращение тому органу или должностному лицу, к компетенции которых относится решение поставленных в обращении вопросов. Обратившимся лицам при личном приеме или в письменном ответе сообщается, кому направлены их обращения.

Для письменных и устных обращений граждан на данной стадии существуют некоторые процедурные различия. Так, для письменных обращений после выяснения вопросов подведомственности и соответствия формы обращения установленным требованиям, предусматриваются их регистрация (в течение трех дней) и первичное движение (т. е. направление в семидневный срок конкретному лицу, обязанному рассмотреть обращение). Обращения, поданные в устной форме, как правило, рассматриваются сразу же, и обратившемуся лицу дается ответ. В этом случае регистрируются как факт обращения, так и сам ответ (в том числе его содержание). Если же устное обращение не представляется возможным разрешить сразу же после его поступления, обращение регистрируется, а по нему начинается производство, аналогичное производству по письменным обращениям.

Если принимается решение об отклонении обращения, гражданам должен быть дан мотивированный ответ, а по просьбе гражданина, ему должен быть разъяснен порядок обжалования такого решения.

2. Стадия анализа и оценки ситуации или вопросов, изложенных в обращении, и, в необходимых случаях, специальной проверки указанных обстоятельств.

Первичные анализ и оценка изложенной в обращении информации должны обеспечить возможность оптимального разрешения обращения. На данной стадии осуществляются проверка соответствия обращения установленным требованиям и его направление конкретному лицу, правомочному рассмотреть вопросы, изложенные в обращении, осуществить в необходимых случаях проверку и принять решение по существу.

В тех случаях, когда для разрешения обращения необходимы проведение специальной проверки, истребование дополнительных материалов (направление запросов) либо принятие других мер, сроки следующей стадии (разрешения обращения по существу) могут быть продлены, но не более чем на один месяц, с сообщением об этом лицу, подавшему обращение.

3. Стадия разрешения обращения по существу связана с обобщением полученной информации, необходимой для принятия объективного решения по обращению.

На данной стадии граждане, подавшие обращения, имеют право излагать свои доводы, представлять доказательства, дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании. Так, в постановлении главы городского округа Фрязино Московской области от 19 августа 2016 г. № 588 «Об утверждении регламента рассмотрения обращений граждан в администрации города Фрязино» установлено, что лицо, подавшее обращение, в случае необходимости представляет доказательства, обо-

сноывающие содержащиеся в нем требования. Если представленных доказательств недостаточно, руководитель администрации города или его заместитель, рассматривающий обращение, предлагает заявителю представить дополнительные сведения либо собирает их по собственной инициативе, когда лицо, подавшее обращение, ссылается на отсутствие условий, необходимых для сбора дополнительной информации. Общеизвестные обстоятельства и факты, установленные вступившим в законную силу решением суда, не подлежат доказыванию.

К процессуальным правам лиц, подавших обращения, относится и право знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает прав, свобод и законных интересов других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную, охраняемую федеральным законом тайну.

Важно отметить, что процедуры разрешения обращений по существу детально регламентированы на ведомственном уровне административными регламентами с учетом специфики рассмотрения обращений в каждой конкретной сфере жизнедеятельности.

4. *Стадия принятия и исполнения решения* определяет срок осуществления двух предыдущих стадий.

Общий срок с момента принятия и регистрации обращения и до принятия и исполнения решения, установленный законодательством, – 30 дней.

По некоторым видам обращений в законодательстве и административных регламентах предусматриваются специальный порядок принятия и содержание решений. Так, обращение, в котором обжалуется судебное решение, возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения. Если в обращении содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, то государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, рассматривающие обращение, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом.

Принимается решение об уведомлении гражданина об оставлении обращения без рассмотрения по существу и в следующих случаях:

- если текст письменного обращения не поддается прочтению;
- если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства;
- если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.

Здесь же следует отметить, что по некоторым обращениям установлены специальные сроки принятия решения. Например, жалобы военнослужащих и членов их семей разрешаются в центральных органах в 15-дневный

срок, а в местных органах – в течение семи дней. В установленных законодательством случаях срок также может быть увеличен, но не более чем на 15 дней.

Важно отметить и то, что принятое и должным образом оформленное решение в некоторых случаях приобретает качество юридического факта, т. е. с ним связываются возникновение, изменение или прекращение публичного правоотношения.

Исполнение решения связано с доведением до сведения обратившегося лица мотивированного ответа (решения) и в определенных случаях, с возложением соответствующей обязанности на конкретных должностных лиц.

Особое значение на данной стадии приобретают вопросы принятия решения о возмещении причиненных убытков и взыскании понесенных расходов при рассмотрении обращений. В соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» гражданин имеет право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения, по решению суда. Однако закон предусматривает и защитные меры относительно деятельности властных субъектов, рассматривающих обращения, – в случае, если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда.

5. Стадия контроля и проверки исполнения принятых решений, анализа и обобщения обращений граждан важна для устранения причин и условий, порождающих обращения граждан, поэтому реализуется во всех органах публичной власти, уполномоченных рассматривать обращения граждан.

В соответствии с общим правилом, закрепленным Законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица осуществляют в пределах своей компетенции контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан. Аналогичные положения содержатся и в иных актах, регламентирующих вопросы обращений граждан.

Здесь же следует отметить, что контрольная функция может реализовываться не только после принятия решения, но и в процессе рассмотрения дела. Например, некоторые устные обращения, требующие дополнительной проверки или являющиеся достаточно важными, могут быть поставлены на контроль вышестоящего органа или лица. При этом исполнитель (лицо, непосредственно рассматривающее обращение) обязан докладывать контролирующему не только о принятом по обращению решении, но и обо всех действиях, связанных с разрешением обращения.

При осуществлении контроля обращается внимание на сроки исполнения поручений по обращениям граждан и полноту рассмотрения поставленных

вопросов, объективность проверки фактов, изложенных в обращениях, законность и обоснованность принятых по ним решений, своевременность их исполнения и направления ответов заявителям.

Контрольно-надзорные функции осуществляют и органы прокуратуры, которые в соответствии с законодательством РФ (в частности, с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации») принимают необходимые меры по восстановлению нарушенных прав и защите законных интересов граждан.

Процедуры анализа и обобщения обращений граждан, к сожалению, не имеют достаточной нормативной определенности. Тем не менее данная функция вменена в обязанность уполномоченных к рассмотрению обращений субъектов. Так, п. 5 Указа Президента РФ «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» устанавливает, что соответствующая структура Администрации осуществляет «учет и анализ обращений граждан, предложений общественных объединений и органов местного самоуправления, представление соответствующих докладов Президенту Российской Федерации».

§ 4. Особенности рассмотрения отдельных видов обращений

Многообразие форм обращений определяет некоторую специфику процедур их рассмотрения. В зависимости от формы обращения уполномоченные лица используют наиболее оптимальный набор процессуальных средств для наиболее удачного разрешения поступившего обращения.

Особенности рассмотрения предложений граждан

Органы власти и должностные лица, к непосредственному ведению которых относятся рассмотрение обращения и принятие решений по существу содержащихся в предложении вопросов, обязаны их рассмотреть в установленные сроки, объективно оценить, принять мотивированное решение и дать ответ по существу предложения.

Предложения рассматриваются в срок до 30 дней. Но в случае если предложение требует более длительного изучения, срок может быть продлен уполномоченным на это лицом в соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». О продлении срока обязательно сообщается гражданину, обратившемуся с предложением.

В нормативных актах содержится правило, что гражданин имеет право на обжалование отказа в принятии или рассмотрении предложения в вышестоящую по компетенции инстанцию. Но, исходя из общего права граждан на судебное обжалование любых действий (бездействия) и решений, ущемляющих их права и свободы, возможность судебного обжалования отказа в принятии или рассмотрении предложений также имеется.

Особое место занимают предложения, направленные на совершенствование законодательства. Предложения по совершенствованию законодательства изучаются, обобщаются, рассматриваются соответствующими структурными

подразделениями органов публичной власти или их структурными подразделениями и могут учитываться в процессе нормотворческой деятельности.

Лицу, обратившемуся с предложением, дается ответ, содержащий информацию о том, куда направлено его предложение.

Особенности рассмотрения заявлений граждан

Рассмотрение заявлений граждан является более сложным процессом. В соответствии с законодательством органы публичной власти и их должностные лица, принявшие заявление к рассмотрению, обязаны:

- рассмотреть заявление по существу в установленные сроки. Продление сроков по рассмотрению заявления осуществляется на основании общего правила, в том числе если необходимые материалы находятся в процессе судопроизводства;

- принять обоснованное решение и обеспечить его исполнение;

- сообщить заявителю о результатах рассмотрения заявления и принятом по нему решении;

- в случае неудовлетворения требований, изложенных в заявлении, довести до сведения заявителя мотивы отказа, а также указать возможный порядок обжалования принятого по заявлению решения. Порядок обжалования всеми нормами установлен альтернативный – в вышестоящий орган публичной власти (должностному лицу) или в суд.

Специальными актами могут быть урегулированы правила подачи и рассмотрения как самих заявлений, так и некоторых их видов (например, приказ Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам от 19 ноября 2010 г. № 141 «Об организации работ по рассмотрению возражений и заявлений»).

Особенности рассмотрения ходатайств граждан

Основное отличие ходатайств состоит в предмете (содержании) обращений данного вида. Ходатайства оформляются только в тех случаях и по тем вопросам, которые определяются законодательно. Однако следует отметить, что данная форма обращений в федеральном законе не названа, а выделяется только в отдельных нормативных актах. Так, приказ Генпрокуратуры России от 30 января 2013 г. № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» позволяет сделать вывод, что ходатайство – это изложенная в письменной форме или в форме электронного документа просьба заявителя о признании в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, определенного статуса, прав, свобод.

Анализ правовых актов, регламентирующих вопросы рассмотрения ходатайств, позволяет выявить важную особенность, связанную с требованием обязательного предоставления всех необходимых и правильно оформленных документов по специально установленной форме. Отсутствие приложенных к ходатайству требуемых документов может являться основанием для отказа в принятии ходатайства к рассмотрению.

При подаче ходатайств в некоторых случаях может взиматься государственная пошлина.

При отказе в принятии к рассмотрению и регистрации ходатайства заявителю направляется письменное уведомление с указанием причин отказа и порядка обжалования решения.

Основные процедурные положения при рассмотрении ходатайств – общие. Срок рассмотрения и срок продления рассмотрения ходатайств определяется по общему правилу или по нормам специальных правовых актов. Некоторые ходатайства рассматриваются по специально установленным правилам, например ходатайства о помиловании, а также заявления граждан о реабилитации в соответствии с Законом Российской Федерации от 18 октября 1991 г. № 1761-1 (с изм. и доп.) «О реабилитации жертв политических репрессий» рассматриваются на основании соответствующих приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации.

Обжалование решения, принятого по ходатайству, а также отказ в принятии к рассмотрению и регистрации ходатайства могут быть обжалованы в административном или судебном порядке.

Особенности рассмотрения коллективных обращений и петиций граждан

Данные формы обращений, как и ходатайства Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», не названы, но их нормативная регламентация осуществлена достаточно развернуто, хотя и не систематизированно.

Основное требование, предъявляемое к коллективным обращениям и петициям граждан и несоблюдение которого препятствует принятию этого вида обращений к рассмотрению, – письменная форма.

Процедуры принятия, регистрации, проверки и рассмотрения коллективных обращений тождественны процедурам, реализуемым при рассмотрении индивидуальных обращений (предложений, заявлений и жалоб).

Коллективные обращения, оформленные в виде петиции, подаются выборными лицами, обладающими представительскими полномочиями, которыми их наделяют участники собрания (схода), конференции или митинга.

Порядок подачи петиций по проведению общественных реформ и совершенствованию законодательства осуществляется, как правило, на основании Конституции РФ, конституций республик в составе Российской Федерации, уставов субъектов РФ.

Обжалование решения по коллективному обращению или петиции граждан осуществляется, как правило, в судебном порядке.

§ 5. Особенности производства при рассмотрении административных жалоб граждан

В соответствии с законодательством РФ гражданин вправе обжаловать любые действия (бездействие) и решения органов и должностных лиц, а также официальную информацию, послужившую основанием для принятия ими решений и совершения действий (или бездействия), в вышестоящие в порядке подчиненности органы или должностным лицам или в суд.

При производстве по рассмотрению такого вида обращений, как жалоба, правам и обязанностям сторон законодательством уделяется особое внимание. Например, многие законы субъектов РФ об обращениях граждан содержат самостоятельные статьи о правах граждан при рассмотрении жалоб и об обязанностях должностных лиц по рассмотрению жалоб.

К правам граждан, обратившимся с жалобами, относятся следующие:

- лично довести до сведения должностного лица, рассматривающего жалобу, обстоятельства, приведшие к нарушению его прав;
- присутствовать при рассмотрении жалобы и знакомиться с итоговыми материалами по ее проверке;
- представлять дополнительные сведения или ходатайствовать об их истребовании органом или должностным лицом, рассматривающим жалобу;
- получить в установленный срок официальный ответ в письменной форме о результатах рассмотрения жалобы;
- при несогласии с принятым решением обжаловать его в административном или судебном порядке;
- требовать возмещения морального или материального вреда в установленном законом порядке;
- пользоваться услугами доверенного лица, адвоката.

Должностное лицо, в компетенцию которого входит рассмотрение соответствующей жалобы, обязано:

- принять жалобу и после осуществления первичной проверки зарегистрировать ее;
- рассмотреть жалобу по существу в установленный срок, объективно оценить изложенные в ней факты, проверить их достоверность посредством осуществления специальной проверки;
- незамедлительно принять меры к пресечению неправомерных решений, действий (бездействия), посягающих на права и законные интересы граждан;
- в случае необходимости выехать на место для обследования обстоятельств, породивших жалобу, истребовать у тех органов власти и должностных лиц, на которых поступила жалоба, необходимые материалы и объяснения, пригласить свидетелей и специалистов;
- принять мотивированное и основанное на законе решение по жалобе и обеспечить его реальное исполнение;
- сообщить гражданину о результатах рассмотрения жалобы и принятом по ней решении в установленный срок в письменной или в устной форме по согласованию с ним.

Говоря об особенностях рассмотрения жалоб, необходимо остановиться на следующем моменте: законодательно установлен запрет направления жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. Поэтому в случае если в соответствии с этим запретом невозможно направление жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, жалоба возвра-

щается гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующие решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд.

Практически все акты о порядке рассмотрения обращений содержат норму о том, что рассмотрение жалобы прекращается, если в ходе проверки было установлено, что лицо, подавшее жалобу, указало ложные фамилию, адрес и другие недостоверные сведения.

По результатам рассмотрения жалобы могут быть приняты следующие решения:

- о полном или частичном удовлетворении жалобы, восстановлении нарушенного права гражданина. В этом случае орган власти или должностное лицо, принявшие решение, обязаны принять необходимые меры для восстановления нарушенного права гражданина, принести ему извинения в письменном виде, а также по просьбе гражданина проинформировать об этом заинтересованных в рассмотрении жалобы лиц. В некоторых случаях гражданин, жалоба которого удовлетворена полностью или частично, вправе требовать публикации опровержения в средствах массовой информации;
- об отказе в полном или частичном удовлетворении жалобы.

Важная особенность производства по рассмотрению жалоб состоит в возможности привлечения на основании решения по жалобе лиц, принявших незаконные решения или совершивших противоправное деяние, к установленной законодательством Российской Федерации ответственности.

Следует отметить, что в тех случаях, когда жалоба является повторной, к ней обязательно приобщаются все материалы, полученные в процессе предыдущего рассмотрения.

Глава 25

ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, ДИСЦИПЛИНАРНЫЙ ПРОСТУПОК И ДИСЦИПЛИНАРНОЕ ПРОИЗВОДСТВО

§ 1. Дисциплинарная ответственность: понятие, цели и функции

Вопросы дисциплинарной ответственности в отечественном праве одновременно являются и простыми и сложными. Простота и логичность понятия «дисциплинарная ответственность» в административном праве связаны с относительно несложной содержательно-субъектной характеристикой этого вида юридической ответственности.

В административно-правовом отношении содержание дисциплинарной ответственности составляют юрисдикционные (негативные, принудительные) отношения служебного характера по поводу неисполнения установленных правил государственно-служебной дисциплины.

Субъектный состав дисциплинарных правоотношений также не требует специального и, тем более, развернутого или исчерпывающего нормативного регулирования. Стороны определяются исходя из своего юридического состояния – участия в государственно-служебном (публично-служебном) отношении, – т. е. это:

– властенаделенный субъект (работодатель, начальник, руководитель, глава);

– и подчиненный субъект (должностное лицо, служащий, исполняющий обязанности в соответствующих органах публичной власти).

Сложность категории «дисциплинарная ответственность» обусловлена ее двойной отраслевой принадлежностью и, следовательно, двойственностью целей, задач и функций. Так, с одной стороны, вопросы дисциплинарной ответственности являются обязательным элементом системы трудового права, регламентированы Трудовым кодексом РФ и выполняют важные функции в процессе реализации конституционного права граждан на труд. С другой стороны, будучи важнейшим институтом административного права, дисциплинарная ответственность имеет достаточно обширную административно-правовую регламентацию (например, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Общевоинские уставы), выступает элементом, обеспечивающим конституционное право граждан на замещение должностей государственной службы, что, в конечном итоге, также способствует реализации права граждан на труд.

Несмотря на тождественность многих понятий и институтов, дисциплинарная ответственность в границах трудового и административного права имеет серьезные множественные отличия, которые позволяют говорить о *дисциплинарной ответственности в административном праве* как о *части административно-правовой системы и структурном элементе (производстве) административно-юрисдикционного процесса*.

Для разграничения дисциплинарной ответственности в трудовом и административном праве используются понятия «*общая дисциплинарная ответственность*» (на основе норм Трудового кодекса РФ) и «*специальная дисциплинарная ответственность*» (на основе специальных отраслевых норм административного права – норм уставов, положений о дисциплине и т. п.).

Дисциплинарная ответственность – особый вид государственного принуждения, связанного с применением субъектами дисциплинарной власти санкций за совершенные подчиненными субъектами дисциплинарные проступки.

Различают три вида дисциплинарной ответственности:

– в порядке подчиненности;

– в соответствии с дисциплинарными уставами;

– в соответствии с правилами внутреннего трудового (служебного) распорядка.

Государственное принудительное воздействие в сфере отношений по поводу реализации дисциплинарной ответственности определяется как *дисциплинарное принуждение*. Тем не менее важно отметить, что дисциплинар-

ное принуждение значительно шире по своему содержанию, чем дисциплинарная ответственность, и включает в себя:

– *меры дисциплинарного пресечения* (например, временное, но не более чем на месяц, отстранение государственного служащего от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания, предупреждение о недопустимости определенных действий, напоминание военному служащему об обязанностях и воинском долге, задержание);

– *восстановительные меры* (например, привлечение служащего к материальной ответственности);

– *дополнительные дисциплинарные меры материально-морального воздействия* (например, невыплата или уменьшение выплаты дополнительных денежных средств (премий) – депремирование; непредоставление различных поощрений (грамот, благодарностей) – дестимулирование; порицательное обсуждение поведения или работы служащего, исключение из резерва на выдвижение и пр.);

– *меры дисциплинарного взыскания*.

Основная цель дисциплинарной ответственности по административному праву – превенция (предупреждение) дисциплинарных правонарушений в государственных (публичных) организациях и обеспечение установленно-го государственной (публичной) властью внутриорганизационного порядка управления.

Если конкретизировать, то основную цель составляют несколько взаимосвязанных между собой целевых назначений дисциплинарной ответственности, к числу которых относятся:

– обеспечение исполнения норм служебного распорядка (служебной дисциплины);

– обеспечение дисциплины и законности;

– предупреждение дисциплинарных проступков;

– наказание лиц, совершивших дисциплинарные проступки;

– воспитание служащих (должностных лиц) в духе уважения к установленным правилам служебной дисциплины и порядку управления;

– в некоторых случаях – компенсация причиненного проступком ущерба;

– гарантирование сохранения и поддержания установленного порядка управления в государственных организациях (государственных органах).

Наиболее существенные направления и стороны воздействия института дисциплинарной ответственности являются *функциями дисциплинарной ответственности*. Дисциплинарная ответственность выполняет воспитательную, охранительную и превентивную (предупредительную) функции.

Воспитательная функция состоит в формировании у государственных служащих и должностных лиц уважительного отношения к установленному порядку исполнения ими своих должностных полномочий, а также в формировании у них стремления к неукоснительному соблюдению режима законности.

Охранительная функция дисциплинарной ответственности заключается в прекращении и ликвидации негативного отношения, нарушающего установленный порядок, и, если это возможно или требуется, восстановлении на-

рушенного порядка. Содержание данной функции включает в себя установление для лица, совершившего дисциплинарный проступок, таких ограничений и лишений, которые призваны наказать виновного и компенсировать вред, причиненный охраняемому общественному отношению.

Превентивная функция дисциплинарной ответственности заключается в предотвращении совершения дисциплинарных проступков. Традиционно, превентивная функция юридической ответственности (в том числе и дисциплинарной) делится на частную превенцию и общую превенцию.

Частная превенция заключается в том, чтобы предотвратить повторное правонарушение (проступок) лицом, уже его совершавшим.

Общая превенция включает в себя два аспекта:

- 1) выявление причин и условий, способствовавших совершению проступка;
- 2) предотвращение совершения проступков другими субъектами служебного (трудового) правоотношения. Этот аспект общей превенции в совокупности с частной превенцией можно рассматривать как воспитательную функцию дисциплинарной ответственности.

§ 2. Специальные признаки дисциплинарной ответственности, ее отличие от иных видов юридической ответственности

Прежде чем характеризовать дисциплинарную ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности и проводить ее отграничение по специфическим признакам, необходимо подчеркнуть, что дисциплинарная ответственность как часть целостного института юридической ответственности в полной мере обладает всеми общими признаками, присущими последней.

К специфическим признакам, отграничивающим дисциплинарную ответственность от других видов юридической ответственности (административной, гражданско-правовой, уголовной, конституционной, материальной), относятся следующие.

1. Личностные особенности правонарушителя:

– дисциплинарная ответственность может быть применена только по отношению к физическим лицам. В этом состоит ее отличие от ответственности, например административной и гражданско-правовой, которые могут быть реализованы как в отношении физических, так и в отношении юридических лиц;

– дисциплинарная ответственность может быть применена только к физическому лицу, обладающему специальными признаками:

- 1) наличие соответствующей дисциплинарной деликтоспособности;
- 2) лицо должно состоять в служебных (трудовых) правоотношениях, оформленных надлежащим образом;
- 3) лицо должно иметь соответствующие, закрепленные во внутренних документах, должностные обязанности и т. п.

2. Особенности применения:

– дисциплинарная ответственность применяется только в порядке подчиненности. Лицо, наделенное властным юрисдикционно-дисциплинарным

полномочием, может применять дисциплинарную ответственность только в отношении подчиненного ему субъекта, обладающего названными в предыдущем пункте признаками. Наличие прямой служебной подчиненности характерно только для такого вида юридической ответственности, как дисциплинарная;

– для определенных категорий служащих (военнослужащих и служащих правоохранительных органов) правило о прямой подчиненности не является определяющим: привлечь к дисциплинарной ответственности правомочно не только непосредственное (прямое) вышестоящее должностное лицо, но и должностные лица более высоких уровней;

– по общему правилу, применение дисциплинарного взыскания не освобождает служащего (должностное лицо), совершившего проступок, от иной ответственности, предусмотренной законодательством РФ.

3. Особенности основания применения:

– дисциплинарная ответственность по общему правилу применяется за дисциплинарные проступки;

– в определенных законом случаях дисциплинарная ответственность может применяться за административные правонарушения. В нормативно установленных деликтных ситуациях дисциплинарная ответственность выступает «эквивалентом» административной ответственности. Например, военнослужащие и граждане, призванные на сборы, в большинстве случаев за административные правонарушения несут дисциплинарную ответственность на основании Общевоинских уставов (дисциплинарного). Составы, по которым указанные лица привлекаются к административной ответственности на общих основаниях, перечислены в КоАП РФ;

– в законодательстве не перечислены составы дисциплинарных проступков. Анализ правовых норм и практика применения дисциплинарной ответственности за нарушение правил служебного (трудового) распорядка позволяют выделять такие виды дисциплинарных проступков, как:

- 1) неисполнение возложенных обязанностей,
- 2) ненадлежащее исполнение возложенных обязанностей,
- 3) уклонение от исполнения возложенных обязанностей,
- 4) нарушение норм и правил служебного распорядка, служебной дисциплины и, в определенных случаях, законодательства РФ,
- 5) несоблюдение установленных ограничений,
- 6) и другие.

4. Особенности видов (форм) применения:

– дисциплинарная ответственность применяется в форме дисциплинарного взыскания;

– система дисциплинарных взысканий достаточно разнообразна и регламентирована значительным числом правовых актов;

– для различных категорий служебных (трудовых) отношений устанавливаются различные виды дисциплинарных взысканий. Так, Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрены такие дисциплинарные взыскания, как:

- 1) замечание;
- 2) выговор;

- 3) предупреждение о неполном должностном соответствии;
- 4) увольнение с гражданской службы по указанным в законе основаниям.

Указ Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» предусматривает несколько иную систему взысканий, применяемую только к сотрудникам, указанным в Уставе:

- а) замечание;
- б) выговор;
- в) строгий выговор;
- г) предупреждение о неполном служебном соответствии;
- д) перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел;
- е) увольнение со службы в органах внутренних дел.

Анализ норм, предусматривающих дисциплинарные взыскания, позволяет выделять и такие специальные взыскания, как:

- понижение в должности;
- снижение в специальном звании на одну ступень;
- лишение нагрудного знака;
- назначение нарядов вне очереди;
- лишение очередного увольнения из расположения воинской части и др.

5. Особенности нормативно-правовой регламентации:

– основания, порядок и виды применения дисциплинарной ответственности регулируются многими актами, различными по своей юридической силе (например, Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Указом Президента РФ «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации»);

– нормы, регламентирующие вопросы применения дисциплинарной ответственности, содержатся в различных отраслях права (например, трудовом праве – Трудовом кодексе РФ, административном праве – Федеральном законе «О государственной гражданской службе РФ»).

В качестве самостоятельной особенности дисциплинарной ответственности можно назвать *основание ее прекращения*, так как в некоторых случаях прекращение дисциплинарного воздействия может наступать как *мера поощрения*. Например, данное положение закрепляется в Указе Президента РФ от 14 октября 2012 г. «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации», где в п. 28 определено, что к сотрудникам, имеющим дисциплинарные взыскания, в качестве меры поощрения может применяться досрочное снятие ранее наложенного дисциплинарного взыскания.

§ 3. Субъекты дисциплинарной ответственности

Субъекты дисциплинарной ответственности – это всегда физические лица, являющиеся сторонами юрисдикционных правоотношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся по поводу реализации дисциплинарной ответственности.

Основной особенностью института субъектов дисциплинарной ответственности является отсутствие специальных единых норм в административном (как и в трудовом) праве, устанавливающих круг лиц, подпадающих под действие дисциплинарной ответственности. Регламентация осуществляется многими актами и имеет достаточно обобщенный характер.

Важно отметить, что основной признак субъекта дисциплинарной ответственности – наличие *специального юридического состояния* нахождения лица в определенной устойчивой служебной (трудовой) связи лица и работодателя. Поскольку организационно-правовых форм публичных организаций значительное множество (органы, учреждения, предприятия, комиссии, фонды, ассоциации и пр.), детально определить на законодательном уровне основы такого состояния невозможно.

По общему правилу специальному юридическому состоянию субъекта дисциплинарной ответственности предъявляется *два основных требования*:

- лицо должно состоять в публично-служебных (трудовых) правоотношениях, оформленных надлежащим образом;
- лицо должно иметь соответствующие, закрепленные во внутренних документах, должностные обязанности.

Служебное (трудовое) состояние оформляется юридическим документом, которым являются, как правило, письменный приказ или распоряжение руководителя (начальствующего лица) – представителя нанимателя.

Актом, на основании которого издаются приказ или распоряжение (индивидуальный правовой акт), является служебный контракт (реже – трудовой договор, соглашение).

Всех субъектов дисциплинарной ответственности можно разделить на *две группы*:

- 1) субъекты, наделенные дисциплинарно-юрисдикционными властными полномочиями;
- 2) обычные субъекты, т. е. служащие (работники), не обладающие правом привлечения к дисциплинарной ответственности за конкретный дисциплинарный проступок.

К *субъектам первой группы* относятся руководители публичных органов или организаций, наделенные правом издавать в письменной форме приказы или распоряжения о приеме на службу (работу) – *субъекты дисциплинарной юрисдикции*.

Данная категория субъектов имеет достаточно обширную правовую (наиболее часто – ведомственную) регламентацию. Важно отметить, что нормами права всегда четко определен порядок получения статуса руководителя. Например, ст. 18 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ (с изм. и доп.) «О службе в таможенных органах Российской Федерации» определяет порядок назначения на должность Руководителя Федеральной таможенной службы (назначается и освобождается от должности Правительством РФ) и заместителей Руководителя Федеральной таможенной службы РФ (назначаются на должность и освобождаются от

должности Правительством РФ по представлению руководителя Федеральной таможенной службы).

Вторая группа субъектов представлена *физическими лицами (гражданами), замещающими должности согласно штатному расписанию*. Их можно назвать субъектами, привлекаемыми к дисциплинарной ответственности. Порядок замещения ими должностей также урегулирован соответствующими нормами, например в ст. 18 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации» закреплено, что «сотрудники таможенных органов назначаются на должность и освобождаются от должности приказом начальника соответствующего таможенного органа».

Субъектам дисциплинарной ответственности должны быть присущи общеправовые характеристики – обладание *право-, дее- и деликтоспособностью*.

Дисциплинарная деликтоспособность – это способность лица нести дисциплинарную ответственность за совершенное дисциплинарное правонарушение. Для отношений дисциплинарной ответственности дисциплинарная деликтоспособность наступает с момента начала исполнения лицом своих служебных (трудовых) обязанностей. Момент, с которого лицо приобретает статус служащего (работника), как правило, определяется приказом или распоряжением и контрактом (служебным соглашением).

Основное условие, при котором служащий (должностное лицо) становится субъектом дисциплинарной ответственности, связано с нарушением требований служебной дисциплины.

К субъектам дисциплинарной ответственности также может быть предъявлен ряд дополнительных требований, неисполнение которых может повлечь применение дисциплинарных санкций, например:

- ношение установленной формы;
- прохождение медосмотра;
- обязательная дактилоскопическая регистрация;
- несоблюдение установленных ограничений.

Практически все субъекты дисциплинарной юрисдикции в случае нарушения установленных служебно-трудовых правил и требований становятся субъектами дисциплинарной ответственности. Как правило, процедуры применения к ним дисциплинарных санкций обладают спецификой, что отражается в нормативных актах.

Завершая характеристику субъектов дисциплинарной ответственности, важно отметить, что основными субъектами дисциплинарной ответственности в административном праве являются государственные служащие и должностные лица. Нормативная регламентация наложения на них дисциплинарных взысканий осуществляется в основном специальными административно-правовыми нормами. В тех случаях, когда специальные правила отсутствуют, действуют общие правила, определенные нормами Трудового кодекса РФ.

§ 4. Основания дисциплинарной ответственности. Дисциплинарный проступок

Основания юридической ответственности традиционно подразделяются на три вида: юридическое (нормативное), фактическое и процессуальное. Важно отметить их взаимосвязь – при отсутствии хотя бы одного из названных оснований ответственность не может быть реализована.

Юридическое (нормативное) *основание дисциплинарной ответственности* заключается в наличии совокупности нормативных установлений (правовых норм законов, уставов, положений, иных ведомственных актов), закрепляющих:

– *понятие и признаки нарушения служебной (трудовой) дисциплины*. Например, Дисциплинарный устав таможенной службы РФ в ст. 17 закрепляет: «Нарушение служебной дисциплины (дисциплинарный проступок) – виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение сотрудником возложенных на него должностных обязанностей». Нормой права могут быть установлены и более конкретизированные определения. Так, в вышеприведенной статье указаны и виды «грубых нарушений служебной дисциплины»;

– *составы дисциплинарных проступков*. Например, ст. 18 Дисциплинарного устава таможенной службы РФ устанавливает проступки, квалифицирующиеся как грубое нарушение служебной дисциплины:

1) невыполнение сотрудником обязанностей, установленных подп. 1, 3 и 7 п. 1 ст. 17 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации»;

2) утрата сотрудником документов, предоставляющих право перемещения товаров или транспортных средств через таможенную границу Таможенного союза, а также товаров, обращенных в федеральную собственность, товаров и документов, задержанных и (или) изъятых при проведении таможенного контроля, личной номерной печати, боевого оружия;

3) прогул (в том числе отсутствие сотрудника на службе более трех часов в течение установленного ежедневного служебного времени) без уважительных причин;

4) появление сотрудника на службе в нетрезвом состоянии, состоянии наркотического или токсического опьянения;

5) несоблюдение ограничений, установленных для сотрудников ст. 7 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации»;

– *основополагающие положения о формировании составов дисциплинарных проступков*;

– *общую* (например, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации») и *специальную* (например, Дисциплинарный устав таможенной службы РФ) *системы дисциплинарных взысканий*;

– *принципы привлечения к дисциплинарной ответственности и наложения дисциплинарных взысканий*;

– уполномоченных субъектов дисциплинарной юрисдикции (главы, начальники, руководители);

– возможность привлечения к дисциплинарной ответственности не только непосредственным начальником (прямое подчинение), но и любым из вышестоящих лиц;

– процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности;

– процедуры и подведомственность обжалования. По общему правилу, которое не всегда отражено в специальных актах, подведомственность по делам об обжаловании дисциплинарных взысканий является альтернативной – судебной или административной (подача жалобы вышестоящему лицу / в вышестоящий орган).

Следующее фактическое основание дисциплинарной ответственности заключается в фактическом нарушении установленного служебного (трудового) распорядка или правил осуществления служебных (трудовых) обязанностей, т. е. совершении дисциплинарного проступка.

Здесь важно отметить, что в административном праве к отдельным категориям субъектов дисциплинарная ответственность применяется не только за совершенные дисциплинарные проступки, но и за некоторые административные правонарушения. В соответствии со ст. 2.5 КоАП РФ, по общему правилу, военнослужащие и призванные на военные сборы граждане, а также лица, имеющие специальные звания, несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими прохождение военной службы (службы) этими лицами и их статус. Это правило распространяется на сотрудников Следственного комитета РФ, органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов.

Дисциплинарный проступок образует противоправное, виновное нарушение дисциплины, не влекущее уголовной ответственности. В законодательстве отсутствует понятие состава дисциплинарного проступка, но содержанием целого ряда правовых норм обосновываются правомерность и сущность такого понятия.

Состав дисциплинарного проступка образует совокупность элементов, при наличии которых деяние квалифицируется как дисциплинарный проступок. Элементами состава дисциплинарного проступка являются объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона.

Объект дисциплинарного проступка составляют отношения, складывающиеся в процессе осуществления служебно-трудовой деятельности:

– установленный служебный (трудовой) порядок;

– служебная (трудовая) дисциплина;

– неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных (должностных) обязанностей;

– несоблюдение или ненадлежащее соблюдение установленных дополнительных условий, требований или ограничений.

Объективная сторона дисциплинарного проступка представляет собой систему признаков, характеризующих его внешнее проявление, и выражается:

– в действии или бездействии лица, повлекшем нарушение установленного служебного порядка, дисциплины или неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязанностей, ограничений или требований;

– нередко важное значение приобретают такие характеристики, как место, время, способ, средства, характер совершенного деяния (неоднократное, грубое, повторное, систематическое), наступившие вредные последствия. Так, понятие грубого нарушения служебной дисциплины, а также определение систематических нарушений служебной дисциплины даются в Дисциплинарном уставе таможенной службы.

Субъектом дисциплинарного проступка является лицо, не обладающее дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями в конкретных дисциплинарно-деликтных отношениях, состоящее в устойчивых, юридически оформленных служебных отношениях и наделенное соответствующими служебными правами и обязанностями.

Субъективная сторона дисциплинарного проступка связана с виной субъекта, т. е. с его психическим отношением к совершенному деянию и его последствиям. Вина может выражаться в форме умысла или неосторожности. Так, в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (с изм. и доп.) «О статусе военнослужащих»:

– дисциплинарный проступок признается совершенным умышленно, если военнослужащий или гражданин, призванный на военные сборы, осознавал противоправный характер своего действия (бездействия), предвидел возможность или неизбежность наступления вредных последствий и желал наступления этих последствий либо не желал наступления вредных последствий, но сознательно допускал эти последствия либо относился к ним безразлично;

– дисциплинарный проступок признается совершенным по неосторожности, если военнослужащий или гражданин, призванный на военные сборы, предвидел возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных на то оснований самонадеянно рассчитывал на предотвращение этих последствий либо не предвидел возможности наступления вредных последствий, хотя при необходимой внимательности и предусмотрительности должен был и мог предвидеть эти последствия.

Тесно связаны с виной *мотив* и *цель* совершения проступка. Данный элемент состава дисциплинарного проступка является очень важным и, нередко, решающим при разрешении вопроса о применении дисциплинарной ответственности и наложении конкретного вида дисциплинарного взыскания. Отношения в сфере дисциплинарной ответственности характеризуются значительной субъективностью. Часто, выяснив в достаточно полной степени мотив и цель проступка и отношение лица к содеянному, субъект дисциплинарной юрисдикции может освободить виновное лицо от дисциплинарной ответственности вообще или заменить взыскание какой-либо менее жесткой мерой дисциплинарного принуждения.

К процессуальному основанию относятся установление и фиксация факта совершения дисциплинарного проступка, возбуждение и рассмотрение дела о дисциплинарном проступке – дисциплинарное производство и, в конечном итоге, применение (реализация) дисциплинарной ответственности относительно виновного в совершении дисциплинарного проступка лица. Другими словами, процессуальным основанием дисциплинарной ответственности является урегулированное правом дисциплинарное производство (производство по делам о дисциплинарных правонарушениях).

Как уже отмечалось, все три основания применения дисциплинарной ответственности неразрывно связаны: отсутствие правовой нормы, самого деяния или соответствующей процедуры применения меры дисциплинарного взыскания (производства) делает реализацию дисциплинарной ответственности невозможной.

§ 5. Освобождение от дисциплинарной ответственности

Освобождение от дисциплинарной ответственности относится к правомочиям субъектов, наделенных дисциплинарной властью.

В нормативных актах предусматривается несколько оснований освобождения от дисциплинарной ответственности. Их можно разделить на группы:

- основания, отменяющие дисциплинарную ответственность;
- основания, заменяющие дисциплинарную ответственность;
- основания, отсрочивающие дисциплинарную ответственность.

Отменяющие основания освобождения от дисциплинарной ответственности

Как следует из названия, в соответствии с данными основаниями дисциплинарная ответственность к лицу, в действиях которого содержится состав дисциплинарного проступка, не применяется (отменяется). Здесь важно обратить внимание на новое положение законодательства о государственной гражданской службе. В отличие от ранее действующего закона об основах государственной службы (который устанавливал отмену ответственности служащего в случае исполнения неправомерного приказа, подтвержденного руководителем) действующий закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в п. 2 и 3. ст. 15 предусматривает принципиально иное положение о том, что гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению гражданского служащего, неправомерным, гражданский служащий должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства Российской Федерации, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме гражданский служащий обязан отказаться от его исполнения. При исполнении гражданским служащим неправомерного поручения *гражданский служащий и дав-*

ший это поручение руководитель несет дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами.

Действующее законодательство выделяет следующие отменяющие дисциплинарную ответственность основания:

– основание, которое имеет силу общего правила, связано со сроком, по истечении которого лицо освобождается от дисциплинарной ответственности. Закон о государственной гражданской службе устанавливает, что дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки. Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки – позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу. Аналогично данный вопрос решается и в специализированных актах;

– специальные нормы могут устанавливать условия, исключающие дисциплинарную ответственность, хотя деяние имеет признаки проступка. Так, в Федеральном законе «О статусе военнослужащих» установлены обстоятельства, исключающие дисциплинарную ответственность военнослужащего, в частности указано, что не является дисциплинарным проступком действие (бездействие), совершенное:

- 1) во исполнение обязательного для военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, приказа или распоряжения командира;
- 2) в состоянии необходимой обороны, т. е. при защите личности и прав обороняющегося или другого лица, охраняемых законом интересов общества или государства от общественно опасного посягательства, если при этом не было допущено превышения пределов необходимой обороны. Не являются превышением пределов необходимой обороны: причинение вреда посягающему лицу, если это посягательство было сопряжено с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия; защита от посягательства, не сопряженного с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия, если при этом не было допущено умышленных действий, явно не соответствующих характеру и опасности посягательства; действия обороняющегося лица, если это лицо вследствие неожиданности посягательства не могло объективно оценить степень и характер опасности нападения;
- 3) при задержании лица, совершившего преступление, для доставления органам власти и пресечения возможности совершения им новых преступлений, если иными средствами задержать такое лицо не пред-

ставлялось возможным и при этом не было допущено превышения необходимых для этого мер. Превышением мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление, признается их явное несоответствие характеру и степени общественной опасности совершенного задерживаемым лицом преступления и обстоятельствам задержания, когда лицу без необходимости причиняется явно чрезмерный, не вызываемый обстановкой вред;

4) в состоянии крайней необходимости, т. е. для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, либо другого лица, охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и при этом не было допущено превышения пределов крайней необходимости. Превышением пределов крайней необходимости признается причинение вреда, явно не соответствующего характеру и степени угрожавшей опасности и обстоятельствам, при которых опасность устранялась, когда указанным интересам был причинен вред, равный или более значительный, чем предотвращенный;

5) при обоснованном риске для достижения общественно полезной цели. Риск признается обоснованным, если указанная цель не могла быть достигнута не связанными с риском действиями (бездействием) и военнослужащий или гражданин, призванный на военные сборы, допустивший риск, предпринял достаточные меры для предотвращения вреда охраняемым законом интересам. Риск не признается обоснованным, если он заведомо был сопряжен с угрозой для жизни многих людей, угрозой экологической катастрофы или общественного бедствия;

6) в результате физического принуждения, если вследствие такого принуждения военнослужащий или гражданин, призванный на военные сборы, не мог руководить своими действиями (бездействием). Вопрос о дисциплинарной ответственности за причинение вреда охраняемым законом интересам в результате психического принуждения, а также в результате физического принуждения, вследствие которого лицо сохранило возможность руководить своими действиями (бездействием), решается с учетом положений абзаца пятого;

– некоторые акты содержат нормы, предоставляющие субъекту дисциплинарной юрисдикции право применять дисциплинарные взыскания, руководствуясь *принципом усмотрения*. Примером может служить норма Дисциплинарного устава таможенной службы РФ (п. 21): «В случае нецелесообразности применения дисциплинарного взыскания начальник таможенного органа может ограничиться предупреждением подчиненного о необходимости строгого соблюдения дисциплины».

Заменяющие основания освобождения от дисциплинарной ответственности

Некоторые нормы позволяют сделать вывод о том, что вышестоящие руководители могут изменять наложенное взыскание, в том числе и освобождать лицо от дисциплинарной ответственности. Данное положение закреплено

Дисциплинарным уставом таможенной службы РФ (п. 32): «Вышестоящий начальник таможенного органа имеет право *отменить*, смягчить или усилить (в пределах представленных ему прав) дисциплинарное взыскание, наложенное нижестоящим начальником, если найдет, что это взыскание не соответствует тяжести совершенного проступка».

Другое заменяющее основание освобождения от дисциплинарной ответственности предусмотрено п. 20 Дисциплинарного устава таможенной службы РФ, где предусмотрена возможность освобождения лица от дисциплинарной ответственности в том случае, если в результате служебной проверки будет обнаружено, что сотрудник допустил *действия, указывающие на признаки преступления*. В этом случае руководитель таможенного органа обязан незамедлительно передать полученные материалы в органы дознания и предварительного следствия.

Отсрочивающие основания освобождения (основания временного освобождения) от дисциплинарной ответственности

Данные основания освобождают субъекта от привлечения к дисциплинарной ответственности только на определенное время. Их перечень имеет нормативное закрепление. По общему правилу дисциплинарное взыскание не может быть применено:

- во время болезни лица, совершившего дисциплинарный проступок;
- в период нахождения лица, совершившего дисциплинарный проступок, в отпуске или в командировке;
- в период нахождения лица, совершившего проступок, в плавании и т. п.

Некоторые правовые акты содержат правило, согласно которому субъект может *освобождаться от дисциплинарной ответственности только на время исполнения своих должностных обязанностей*. Так, п. 48 Указа Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377 (с изм. и доп.) «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» устанавливает, что наложение дисциплинарного взыскания за проступки, совершенные во время дежурства, несения службы на постах и маршрутах, производится только после смены виновного с дежурства, караула, поста, участка патрулирования или после его замены другим сотрудником. Аналогичное положение содержится в Уставе патрульно-постовой службы полиции (утв. приказом МВД России от 29 января 2008 г. № 80), определяющем в п. 58, что во время несения службы патрульный (постовой) не подвергается дисциплинарным взысканиям.

§ 6. Понятие и правовая природа дисциплинарного производства

Дисциплинарное производство – это урегулированная нормами права деятельность субъектов дисциплинарной юрисдикции по поводу применения к виновным дисциплинарных взысканий.

Нормативно-правовая регламентация дисциплинарного производства в административном праве осуществляется целой совокупностью актов, различных по юридической силе, содержанию, сфере применения.

Традиционно, основное место в регламентации данного производства отводится Трудовому кодексу РФ, где в главах 29 и 30 закреплены основные процедурно-процессуальные аспекты привлечения работников к дисциплинарной ответственности в сфере трудовых отношений. Но, учитывая значительнейшие изменения не только системы и структуры административного права, но и колоссальное расширение и обновление административно-правового (нормативного) регулирования, а также исходя из анализа действующего нормативно-правового массива, можно с уверенностью говорить о том, что значение Трудового кодекса РФ в административном праве существенно уменьшилось, и нормы трудового права стали применяться в достаточно редких случаях. Иными словами, дисциплинарное производство в административном праве получило собственную, развернутую регламентацию и общие нормы Трудового кодекса РФ используются только в тех случаях, когда отсутствует специальная административно-правовая регламентация.

Федеральные законы

Основным актом, регламентирующим вопросы дисциплинарного производства в административном праве, является Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Статьи данного закона определяют систему дисциплинарных взысканий, применяемых к самой многочисленной категории государственных служащих – гражданских служащих, и некоторые основополагающие принципы применения дисциплинарной ответственности.

Вопросы дисциплинарной ответственности также раскрываются в законах, регулирующих вопросы отдельных видов государственной службы, например, федеральных законах «О службе в таможенных органах», «О статусе военнослужащих».

Указы Президента

Указы Президента РФ занимают достаточно важное место в системе норм, регулирующих вопросы дисциплинарного производства. Многие аспекты дисциплинарного производства конкретных видов государственной службы определены, например, указами от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы федеральной службы безопасности Российской Федерации», от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы федеральной службы исполнения наказаний».

Посредством Указов Президента могут вводиться в действие дисциплинарные уставы. Например, Указом Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377 – Дисциплинарный устав органов внутренних дел Российской Федерации.

Постановления Правительства РФ

Постановления Правительства РФ – акт, часто регламентирующий вопросы дисциплинарной ответственности в различных сферах жизнедеятельности, в которых может осуществляться государственная служба. Например, постановлениями Правительства утверждены:

– Устав о дисциплине экипажей судов обеспечения Военно-Морского Флота (от 22 сентября 2000 г.);

– Положение о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации (от 25 августа 1992 г.);

– Устав о дисциплинарной ответственности работников организаций с особо опасным производством в области использования атомной энергии (от 10 июля 1998 г.);

– Устав о дисциплине работников морского транспорта (от 23 мая 2000 г.).

Ведомственные акты

Ведомственные акты, как правило, раскрывают отдельные положения актов большей юридической силы и обеспечивают их реализацию в рамках конкретного ведомства. Как правило, вопросы дисциплинарного производства организаций – субъектов административного права, не урегулированные общими актами, регламентируются в собственных уставах, положениях, правилах внутреннего трудового (служебного) распорядка. Примерами ведомственных актов, регламентирующих вопросы дисциплинарного производства, являются приказы МВД РФ: от 14 декабря 1999 г. № 1038 (с изм. и доп.), утверждающий Инструкцию о порядке применения Положения о службе в ОВД РФ; от 29 января 2008 г. № 80, утверждающий Устав патрульно-постовой службы полиции.

Несмотря на обилие норм, затрагивающих данное производство, его задачи четко нигде не закреплены. Видимо, это связано с тем, что дисциплинарное производство, несмотря на специфику, по своей содержательной основе и целевому назначению очень близко к производству по делам об административных правонарушениях и является одним из структурных элементов административно-юрисдикционного процесса. Поэтому все основные категории (в том числе и задачи, принципы, стадии) являются общими.

Следовательно, исходя из содержания ст. 24.1 КоАП РФ, можно определить следующие задачи дисциплинарного производства:

– *всестороннее, полное объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела.* Данная задача имеет свое закрепление в нормативных актах. Например, в ст. 28.5 Федерального закона «О статусе военнослужащих» установлено, что при назначении дисциплинарного взыскания учитываются характер дисциплинарного проступка, обстоятельства и последствия его совершения, форма вины, личность военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, совершившего дисциплинарный проступок, обстоятельства, смягчающие дисциплинарную ответственность, и обстоятельства, отягчающие дисциплинарную ответственность;

– *разрешение дела в соответствии с законом.* Во всех актах определяется возможность наложения дисциплинарного взыскания только на основании закона, в целях чего имеются либо отсылочные нормы, либо нормы, прямо закрепляющие полномочия (права и обязанности) субъектов производства, а также порядок и сроки совершения процессуальных действий;

– *обеспечение исполнения вынесенного постановления.* Исполнение вынесенного решения по общему правилу осуществляется лицом, наложившим дисциплинарное взыскание и/или соответствующей службой организации (органа, учреждения и т. п.).

– *выявление причин и условий, способствовавших совершению дисциплинарного проступка.* Здесь важно отметить, что выявлению причин и усло-

вий, способствующих совершению дисциплинарных проступков, способствуют создаваемые системы учета поощрений и дисциплинарных взысканий.

§ 7. Принципы дисциплинарного производства

Дисциплинарное производство, как и любая юрисдикционная деятельность, основывается на определенных базовых, основополагающих, обязательных для всех субъектов дисциплинарной юрисдикции положениях (идеях), которые по своей сущности являются *принципами*:

- законности;
- объективной истины;
- вины;
- неотвратимости ответственности;
- оперативности и эффективности;
- справедливости и целесообразности;
- гуманизма;
- дифференциации ответственности;
- ответственности за принятое решение.

Принцип законности – важнейший принцип правового государства. Его содержание заключается в неукоснительном и точном исполнении Конституции РФ и федерального законодательства. Сущность принципа законности состоит в том, что меры дисциплинарной ответственности должны реализовываться в порядке и пределах, установленных правовыми нормами. Наличие нормативно определенных процессуальных прав стороны, подлежащей применению взыскания, также обеспечивается данным принципом. Важно отметить, что возложение дисциплинарной ответственности по аналогии – недопустимо. В отношении каждого лица осуществляется самостоятельное производство в целях привлечения к ответственности.

Принцип объективной истины выражается в том, что решение о привлечении к дисциплинарной ответственности может быть принято лишь на основании всестороннего, полного и объективного выяснения обстоятельств каждого конкретного дела. Как уже отмечалось при характеристике задач дисциплинарного производства, требования всесторонности, полноты и объективности содержатся в нормах многих актов о дисциплинарной ответственности.

Всесторонность исследования обстоятельств дела связана с необходимостью исчерпывающего познания всех обстоятельств, имеющих значение по делу и характеризующих личность субъекта, совершившего дисциплинарный проступок.

Полнота рассмотрения обстоятельств дела выражается в получении такого количества информации и установлении тех фактов, которые будут достаточными для полного уяснения обстоятельств дела.

Объективность рассмотрения обстоятельств дела означает независимые и беспристрастные исследование и оценку обстоятельств дела.

Принцип вины означает привлечение лица к дисциплинарной ответственности только за те деяния, в которых установлена его вина. Данный

принцип особенно ярко выражается в тех случаях, когда лицо, совершающее неправомерное деяние освобождается от дисциплинарной ответственности.

Принцип неотвратимости ответственности состоит в том, что все дисциплинарные проступки должны быть выявлены, и ни одно из деяний не должно остаться безнаказанным.

Принцип оперативности и эффективности тесно связан с предыдущим принципом и заключается в своевременном пресечении нарушения установленного порядка в целях сохранения и поддержания функциональности управления определенной сферой жизнедеятельности. Т.е., дисциплинарное нарушение не должно прерывать нормальное функционирование организации (органа, учреждения и пр.). Этим же целям служит и требование эффективного пресечения нарушения, но здесь еще приобретает важность воспитательный аспект – частная превенция.

Принцип справедливости и целесообразности означает, что вид дисциплинарного взыскания должен соответствовать тяжести совершенного проступка. При определении меры дисциплинарной ответственности должны учитываться обстоятельства, отягчающие деяние (грубое нарушение, систематичное, повторное, неоднократное и пр.), и обстоятельства, смягчающие деяние. Так, Федеральный закон «О статусе военнослужащих» устанавливает, что дисциплинарный арест применяется к военнослужащему или гражданину, призванному на военные сборы, лишь в исключительных случаях и только за совершенный им грубый дисциплинарный проступок. При этом, если грубым дисциплинарным проступком является административное правонарушение, то дисциплинарный арест может быть применен только в том случае, когда за такое административное правонарушение Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрено административное наказание в виде административного ареста.

Принцип справедливости и целесообразности находит свое выражение в предоставленном праве некоторых вышестоящих субъектов дисциплинарной юрисдикции отменять или изменять меру дисциплинарного взыскания, примененную непосредственным начальником (руководителем).

Примером реализации данного принципа являются и те нормы, которые освобождают лицо от ответственности, если определенные нарушения наступили не по его волеизъявлению (например, исполнение незаконного приказа).

Принцип гуманизма имеет двойственную природу при реализации в дисциплинарном производстве. Один из его аспектов состоит в том, что действия по привлечению лица к дисциплинарной ответственности не должны причинять лицу страданий, унижать его честь и достоинство, порочить репутацию (например, п. 24 Дисциплинарного устава таможенной службы РФ гласит: «При наложении дисциплинарного взыскания начальник таможенного органа обязан соблюдать правила служебной этики»).

Другой аспект принципа гуманизма – в предоставлении возможности субъекту дисциплинарной власти на основе исследования материалов дела и сведений о личности нарушителя смягчить меру дисциплинарной ответственности, ограничиться мерой дисциплинарного пресечения или мораль-

но-материального воздействия или вообще освободить лицо от претерпевания негативных последствий. Сочетание принципов целесообразности и гуманизма ярко отражено в п. 21 Дисциплинарного устава таможенной службы РФ, где закреплено, что в случае нецелесообразности применения дисциплинарного взыскания начальник таможенного органа может ограничиться предупреждением подчиненного о необходимости строгого соблюдения дисциплины.

Принцип дифференциации ответственности характерен именно для дисциплинарного производства и заключается в четкой градации лиц начальствующего (руководящего) состава и подчиненных служащих (работников) при применении мер дисциплинарной ответственности.

Некоторые специальные нормы предусматривают особую дисциплинарную ответственность для отдельных категорий служащих (работников). В качестве примера можно привести такую меру дисциплинарного взыскания, как изъятие дипломов у капитанов и лиц командного состава на срок до трех лет, с переводом, с согласия работника, на другую работу на тот же срок с учетом профессии (специальности).

Кроме того, данный принцип тесно связан с подведомственностью дел о дисциплинарных проступках.

Принцип ответственности за принятое решение связан с ответственностью субъектов дисциплинарной власти за выявление дисциплинарных проступков, осуществление дисциплинарного производства, принятие и исполнение решения о наложении взыскания. Гарантией данного принципа является возможность обжалования любого действия (бездействия) или решения начальника (руководителя) как в административном, так и судебном порядке.

§ 8. Субъекты дисциплинарного производства

Субъекты дисциплинарного производства – это участники отношений, складывающихся по поводу реализации мер дисциплинарной ответственности.

Круг субъектов дисциплинарного производства определяется нормативно, каждый участник производства наделяется соответствующим процессуальным статусом.

Субъектов дисциплинарного производства можно разделить на три группы:

- субъекты дисциплинарной юрисдикции;
- субъекты, привлекаемые к дисциплинарной ответственности;
- иные участники дисциплинарного производства, наделенные соответствующим дисциплинарно-процессуальным статусом.

Первые две группы субъектов являются *сторонами дисциплинарного производства*. Как и в любом процессуальном отношении, правам и обязанностям одной стороны корреспондируют права и обязанности другой. Только такое сочетание взаимных прав и обязанностей обеспечивает реализацию принципов законности, объективной истины, справедливости и целесообразности дисциплинарного производства.

Стороной, наделенной властными полномочиями (т. е. непосредственно осуществляющей дисциплинарное производство), является лицо, занимающее начальствующее (руководящее) положение. По общему правилу, привлечь к административной ответственности правомочен субъект, издавший приказ (распоряжение) о приеме на службу (работу, учебу). Поэтому при характеристике субъектов этой группы нередко используются термины «представитель нанимателя» и «работодатель». Тем не менее некоторыми специальными актами устанавливается компетенция вышестоящего начальствующего состава по привлечению к ответственности лиц, не находящихся в их непосредственном (прямом) подчинении.

Перечень и полномочия субъектов административной юрисдикции всегда четко определяются нормами права.

Процессуальные права и обязанности властнаделенной стороны можно разделить на общие и специальные.

Общие права и обязанности закреплены в нормативных актах общего действия (например, Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Трудовом кодексе РФ). Ими обладают все лица, уполномоченные осуществлять дисциплинарное производство.

Следует отметить, что во многих случаях одно и то же полномочие может рассматриваться и как право, и как обязанность лица, осуществляющего дисциплинарное производство. Например, регулируя вопросы служебной проверки, законодатель использует понятие «при необходимости», т. е. начальник (руководитель, представитель нанимателя) разрешает вопрос по своему усмотрению – обязан ли он в целях достижения объективной истины осуществить такую проверку или же вправе вынести решение без ее проведения. Другим примером являются нормы об обязательном затребовании от сотрудника письменного объяснения. С одной стороны, затребование такого документа есть обязательная процедура дисциплинарного производства, а с другой – безусловное правомочие властного субъекта.

К общим правам и обязанностям субъекта дисциплинарной юрисдикции относятся:

- возбуждение производства по делам о дисциплинарных проступках;
- применение мер дисциплинарно-процессуального обеспечения;
- проведение служебных проверок;
- использование при вынесении решения показаний и информации, полученных от иных участников процесса (например, свидетелей, профсоюзов);
- вынесение решения о наложении взыскания, соответствующего степени вины лица и тяжести совершенного им проступка;
- определение меры дисциплинарной ответственности;
- издание (подписание) приказа или распоряжения о наложении дисциплинарного взыскания;
- ознакомление лица, в отношении которого осуществляется производство, с принятым решением;
- соблюдение установленных подведомственности, процессуальной формы и сроков дисциплинарного производства;
- недопустимость наложения более одного взыскания за один проступок.

Специальные права и обязанности закреплены в специальных актах и распространяются только на лиц, подпадающих под сферу их действия. Например:

– обязанность руководителя таможенного органа незамедлительно передать полученные в ходе проведения служебного расследования материалы в органы дознания и предварительного следствия, если будет обнаружено, что сотрудник допустил действия, указывающие на признаки преступления (п. 20 Дисциплинарного устава таможенной службы);

– право возбуждения ходатайства перед вышестоящим руководителем о наложении меры дисциплинарного взыскания, превышающей объем прав, предоставленных данному руководителю (п. 20 Устава о дисциплине работников морского транспорта);

– обязанность непосредственных начальников лично докладывать или сообщать в рапорте (в письменной форме) вышестоящему начальнику о наложенных взысканиях (п. 153 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации).

Ответственность субъектов дисциплинарной юрисдикции предусматривается как общими, так и специальными нормами права. В частности, устанавливается привлечение к ответственности в следующих случаях:

– неисполнение требований законодательства о дисциплинарной ответственности;

– нарушение подведомственности, сроков и процессуальной формы;

– не использование предоставленных дисциплинарных прав или их превышение (постановление Правительства РФ от 25 августа 1992 г. № 621 «Об утверждении Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации»), и пр.

Следует отметить, что в редких случаях субъектом, наделенным полномочиями по привлечению к дисциплинарной ответственности, является коллегиальный орган, например, *суды чести*, создаваемые в ОВД. В соответствии с Инструкцией о порядке применения Положения о службе в ОВД РФ, на рассмотрение судов чести могут быть вынесены или ими приняты по собственной инициативе материалы:

– о нарушении сотрудником ОВД служебной дисциплины;

– о недобросовестном отношении сотрудника ОВД к выполнению служебных обязанностей;

– о недостойном поведении сотрудника ОВД в свободное от службы время и пр.

Суды чести не вправе рассматривать материалы о проступках и правонарушениях, за которые уже наложены дисциплинарные взыскания или по которым ранее состоялось решение компетентных органов и должностных лиц.

Стороной, привлекаемой к дисциплинарной ответственности, является лицо, в отношении которого ведется дисциплинарное производство.

Характеризуя процессуальный статус субъектов, совершивших дисциплинарные проступки, важно отметить, что их права и обязанности не име-

ют такого четкого нормативно-правового закрепления, как права и обязанности субъектов предыдущей группы. Вероятно, это связано с наличием возможности лиц, подлежащих дисциплинарной ответственности, контролировать все процедуры дисциплинарного производства посредством института обжалования. И общее, и специальное законодательство содержит нормы, закрепляющие (подтверждающие) конституционное право граждан обжаловать в административном или судебном порядке любое действие (бездействие) или решение органа (должностного лица), наделенного властными полномочиями.

В обобщенном виде, к правам и обязанностям этой стороны дисциплинарного производства можно отнести следующие:

- возможность знакомиться со всеми материалами дела по привлечению к дисциплинарной ответственности;
- давать объяснения и представлять доказательства;
- привлекать иных участников производства (например, профсоюзы);
- обжаловать решение о привлечении к дисциплинарной ответственности и т.п.

К иным участникам дисциплинарного производства относятся свидетели, профсоюзы и аттестационные комиссии.

Процессуальный статус *свидетелей* нормативно не определяется никак, но практика показывает, что при осуществлении служебной проверки их показания играют значительную роль.

Участие *профсоюзных* органов в дисциплинарном производстве может реализовываться при наличии одного из двух оснований:

- служащий (работник), считая, что его трудовые права нарушаются, может обращаться за разъяснениями или защитой в профсоюзные организации по месту службы (работы). Здесь есть одно обязательное условие – субъект, подлежащий дисциплинарному наказанию, должен являться членом профсоюзной организации;
- в некоторых определенных законом случаях мнение профсоюза подлежит обязательному учету при вынесении субъектом дисциплинарной юрисдикции решения о применении конкретного вида взыскания (например, о расторжении трудового договора с лицом, являющимся членом профсоюза на основании Трудового кодекса РФ).

Аттестационные комиссии приобретают статус участников дисциплинарного производства только в случаях применения такого вида взыскания, как предупреждение о неполном служебном соответствии. Например, это положение раскрывается в п. 29 Дисциплинарного устава таможенной службы РФ, определяющем, что «основанием для применения такого вида взыскания как предупреждение о неполном служебном соответствии по результатам аттестации, является приказ начальника, основанный на решении аттестационной комиссии».

§ 9. Стадии дисциплинарного производства

В зависимости от количества и формы стадий можно выделять два вида дисциплинарного производства – устное (упрощенное) или письменное (обычное).

Упрощенное производство связано с применением мер дисциплинарного взыскания в устной форме. Наличие упрощенного производства по делам о привлечении к дисциплинарной ответственности регламентируется, например, п. 39 Положения о службе в органах ОВД («...замечание, выговор, назначение вне очереди в наряд могут быть объявлены устно»).

В упрощенном производстве значительно сужается и упрощается содержание основных стадий. Как правило, данная форма дисциплинарного производства используется как в определенной степени пресекательная мера воздействия в случаях, когда деяние не является достаточно серьезным (грубым, неоднократным и т. п.).

Обычное производство – традиционное производство юрисдикционного процесса, для которого характерна письменная фиксация всех состояний и фактов, имеющих значение для рассмотрения конкретного дела. В зависимости от полноты реализации собственных процессуальных прав сторонами производства *стадии бывают обязательные* (характеризуют обязательный объем используемых прав и обязанностей для применения ответственности в соответствии с основными принципами данного производства) и *факультативные* (реализуются в производстве только в том случае, если сторона производства решает использовать весь комплекс предоставленных ей законодателем процессуальных прав).

Итак, стадиями дисциплинарного производства являются:

- возбуждение дела о дисциплинарном проступке – обязательная стадия;
- служебное расследование – факультативная стадия, осуществляемая по усмотрению субъекта дисциплинарной юрисдикции. Здесь нужно отметить, что, несмотря на предоставленную законодателем свободу усмотрения, на практике данная стадия используется практически всегда;

- рассмотрение дела – обязательная стадия;
- вынесение решения – обязательная стадия;
- исполнение решения – обязательная стадия;
- пересмотр решения – факультативная стадия, которая может возникать

по следующим основаниям:

- 1) по инициативе вышестоящего лица, не являющегося непосредственным руководителем (начальником);
- 2) по ходатайству непосредственного начальника перед вышестоящим;
- 3) по жалобе лица, привлеченного к дисциплинарной ответственности.

В специальных актах могут предусматриваться иные стадии дисциплинарного производства, которые будут обязательными для тех субъектов производства, в отношении которых действует такая норма, например:

- обязательная стадия доведения до сведения вышестоящего начальства (руководителя) информации о наложенном дисциплинарном взыскании

(например, п. 153 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации);

– стадия учета и контроля (занесение в карточку учета) (например, ст. 13.12 Инструкции о порядке применения Положения о службе в ОВД РФ) и др.

Возбуждение дела о дисциплинарном проступке является началом дисциплинарного производства. На этой стадии:

1) фиксируется деяние, обладающее признаками дисциплинарного проступка. Процедурно-процессуальных актов, отражающих факт проступка, значительное множество, поскольку на правовом уровне общее закрепление данного требования отсутствует. Среди них различные докладные, служебные записки, распоряжения или постановления органов исполнительной власти, протесты или представления прокуратуры, частные определения суда, ходатайства судов чести и пр.;

2) четкие нормативные указания имеются относительно срока возбуждения дисциплинарного производства – не более одного месяца с момента обнаружения проступка или не более шести месяцев со дня его совершения, не считая времени болезни работника или пребывания его в отпуске. Для некоторых категорий лиц установлены специальные, обычно большие сроки, например, для членов экипажей судов дальнего плавания предусмотрен срок – 1 год со дня совершения проступка. По общему правилу в этот срок не включается время производства по уголовному делу;

3) субъектом дисциплинарной юрисдикции разрешается вопрос о подведомственности совершенного проступка.

На стадии *служебного расследования* осуществляется выяснение обстоятельств дела, в целях чего:

– затребуются объяснения лица – письменные или устные. В некоторых случаях имеется прямое указание на обязательность письменной формы. При отказе лица от дачи письменного объяснения составляется акт в порядке, установленном вышестоящим субъектом (п. 19 Дисциплинарного устава таможенной службы РФ). Общим правилом является то, что отказ лица, в отношении которого осуществляется служебная проверка, от дачи письменного объяснения по существу совершенного им дисциплинарного проступка не может служить препятствием для применения дисциплинарного взыскания;

– осуществляются сбор и анализ информации о дисциплинарном проступке и проверка имеющихся сведений. Для этого могут быть заслушаны свидетельские показания, проведены соответствующие экспертные процедуры (например, медицинское освидетельствование) и получены медицинские заключения (например, по факту алкогольного, наркотического или токсического опьянения), составлены процессуальные акты;

– на этой же стадии выясняются размеры вреда, причиненного служащим (работником), обстоятельства, при которых совершен проступок, его мотивы, а также предшествующая работа субъекта, в отношении которого ведется дисциплинарное производство, и его личностные характеристики;

– служебные проверки могут проводиться как лицом, осуществляющим производство, так и специально уполномоченным подразделением или должностным лицом.

Стадию *рассмотрения дела* о дисциплинарном проступке можно назвать аналитической стадией, поскольку она связана с анализом полученных данных и установлением объективной истины. Субъект дисциплинарной власти оценивает степень вины служащего (работника) и тяжести совершенного им проступка. Именно на данной стадии дисциплинарного производства уполномоченная рассматривать дело сторона вправе направлять ходатайства вышестоящему руководителю (по команде). Другой важный момент этой стадии – при совершении дисциплинарного проступка несколькими лицами дисциплинарное взыскание налагается на каждое лицо в отдельности на основании проведенного служебного расследования.

Вынесение решения связано с определением меры дисциплинарного взыскания и ее процессуального закрепления в приказе или распоряжении. Индивидуальный акт о наложении дисциплинарного взыскания, по общему правилу, вступает в силу с момента его принятия (подписания).

Стадия *исполнения решения* является последней обязательной стадией дисциплинарного производства и связана с уведомлением в той или иной форме лица, в отношении которого вынесено решение, о наложенном на него дисциплинарном взыскании. Приказ или распоряжение должны быть доведены до сведения виновного лица в течение трех дней под расписку. Специальными нормами может устанавливаться особая процедура исполнения решения. Например, Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации установлена следующая процедура:

«О примененных дисциплинарных взысканиях объявляется:

солдатам и матросам – лично или перед строем;

сержантам и старшинам – лично, на совещании или перед строем сержантов или старшин;

прапорщикам и мичманам – лично, на совещании прапорщиков или мичманов, а также на совещании прапорщиков, мичманов и офицеров;

офицерам – лично или на совещании (старшим офицерам – в присутствии старших офицеров, высшим офицерам – в присутствии высших офицеров).

Кроме того, дисциплинарные взыскания могут объявляться в приказе.

Объявлять дисциплинарные взыскания командирам (начальникам) в присутствии их подчиненных запрещается».

Факультативная стадия *пересмотра решений* имеет своим содержанием реализацию конституционного права лица, привлеченного к дисциплинарной ответственности на обжалование.

Глава 26

МАТЕРИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ПРАВУ

§ 1. Материальная ответственность: правовая основа, понятие, цели и функции

Проблема материальной ответственности недостаточно проработана в науке административного права. Общие положения о материальной ответственности содержатся в ст. 238 Трудового кодекса РФ. Ее суть заключается в возмещении работником того имущественного ущерба, который он причинил работодателю. Работник обязан возместить работодателю причиненный ему прямой действительный ущерб. Неполученные доходы (упущенная выгода) взысканию с работника не подлежат. Под прямым действительным ущербом понимаются реальное уменьшение наличного имущества работодателя или ухудшение состояния указанного имущества (в том числе имущества третьих лиц, находящегося у работодателя, если работодатель несет ответственность за сохранность этого имущества), а также необходимость для работодателя произвести затраты либо излишние выплаты на приобретение, восстановление имущества либо на возмещение ущерба, причиненного работником третьим лицам.

Правовой основой материальной ответственности являются:

– ч. 2 ст. 8 Конституции РФ, устанавливающая защиту всех форм собственности;

– Трудовой кодекс РФ, в частности ст. 21, обязывающая работника бережно относиться к имуществу работодателя;

– специальные законы и иные нормативные правовые акты. Действующее законодательство Российской Федерации о государственной службе не содержит соответствующих правовых норм о материальной ответственности. В сфере регулирования государственно-служебных отношений действует законодательство о труде. Поэтому соответствующие статьи ТК РФ (238–250) распространяются и на случаи материальной ответственности государственных служащих. В настоящее время административным правом четко регламентируется только материальная ответственность военнослужащих. Соответствующие нормы содержатся в Федеральном законе от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ (в ред. от 04.06.2014) «О материальной ответственности военнослужащих».

Материальная ответственность выполняет правосстановительную функцию и имеет целью возмещение причиненного имущественного ущерба.

Материальная ответственность – особый вид юридической ответственности, наступает при виновном причинении вреда (ущерба) имуществу стороны трудового договора при исполнении трудовых обязанностей, а также находящемуся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, закрепленному за государственными органами или работодателю.

§ 2. Специальные признаки материальной ответственности и ее отличие от иных видов юридической ответственности

В основе отграничения материальной ответственности от иных видов юридической ответственности лежит характер санкций. Материальная ответственность сходна с гражданской, поскольку обе они связаны с применением имущественных санкций, направленных на возмещение вреда. *Основной признак материальной ответственности* – правосстановительный характер, позволяющий отличать ее от карательных видов юридической ответственности (уголовной, административной, дисциплинарной). От дисциплинарной указанной вид ответственности отличает то, что размер правосстановительных санкций зависит в основном не от степени вины, а от размера наступившего в результате виновных противоправных действий-вреда. Виновный может добровольно возместить причиненный вред полностью или частично. Санкция не может быть заменена мерами общественного воздействия, она носит имущественный характер.

Выделим *признаки* материальной ответственности, обуславливающие ее специфику.

1. Материальная ответственность является видом дисциплинарного принуждения.

2. Материальная ответственность наступает при причинении вреда (ущерба) имуществу стороны трудового договора при исполнении трудовых обязанностей.

3. Основанием для привлечения к материальной ответственности служит совершение проступка, причинившего вред имуществу, находящемуся в федеральной собственности или собственности субъектов РФ, закрепленному за государственными органами или работодателю.

4. Основанием применения материальной ответственности выступает вина лица, совершившего проступок. Например, военнослужащие несут ответственность только за причиненный по их вине реальный ущерб.

5. Наличие непосредственной причинной связи между совершенным проступком и наступившими вредными последствиями.

6. Специальный порядок возмещения причиненного ущерба, который устанавливается в различных нормативных правовых актах.

Так, Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих» предусматривает следующие стадии производства по возмещению причиненного ущерба:

1. Обнаружение ущерба и проведение обязательного административно-го расследования. Командир (начальник) воинской части при обнаружении ущерба обязан назначить административное расследование для установления причин ущерба, его размера и виновных лиц. Административное расследование должно быть закончено в месячный срок со дня обнаружения ущерба. В необходимых случаях этот срок может быть продлен вышестоящим в порядке подчиненности командиром (начальником), но не более чем на один месяц.

В случае если причины ущерба, его размер и виновные лица могут быть установлены в ходе разбирательства по факту совершения военнослужащим дисциплинарного проступка, вместо административного расследования может проводиться указанное разбирательство в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (в ред. от 22.11.2016) «О статусе военнослужащих».

Административное расследование может не проводиться, если причины ущерба, его размер и виновные лица установлены судом либо в результате ревизии, проверки, дознания или следствия.

Размер причиненного ущерба определяется по фактическим потерям, на основании данных учета имущества воинской части и исходя из цен в данной местности на день его обнаружения. Цены на вооружение, военную технику, боеприпасы, другое имущество, поставляемое воинским частям, определяются уполномоченными на то органами.

2. Издание приказа о привлечении военнослужащего к материальной ответственности. Приказ соответствующего командира (начальника) воинской части о возмещении ущерба должен быть издан в двухнедельный срок со дня окончания административного расследования либо поступления решения суда или материалов ревизии, проверки, дознания, следствия. Приказ объявляется военнослужащему под расписку.

Командир (начальник) воинской части издает приказ о возмещении ущерба, размер которого не превышает одного оклада месячного денежного содержания военнослужащего и одной месячной надбавки за выслугу лет, путем удержаний из денежного довольствия военнослужащего, причинившего ущерб. Если размер ущерба выше указанного, то вопрос о возмещении ущерба решается судом по иску командира (начальника) воинской части.

Если приказ о возмещении ущерба не издан в двухнедельный срок, вопрос о привлечении военнослужащего к материальной ответственности решается судом по иску соответствующего командира (начальника) воинской части.

3. Исполнение приказа о возмещении ущерба. Этот приказ должен быть обращен к исполнению по истечении семи дней после объявления его военнослужащему. Военнослужащий может добровольно полностью или частично возместить причиненный ущерб в денежной форме.

Возмещение ущерба производится независимо от привлечения военнослужащего к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за действия (бездействие), которыми причинен ущерб. Военнослужащие могут быть привлечены к материальной ответственности в течение трех лет со дня обнаружения ущерба.

К материальной ответственности виновные привлекаются администрацией либо судом – по ее иску к виновному. Например, если лицо отказывается в добровольном порядке возместить причиненный государственному органу ущерб, то администрация вправе своим распоряжением удерживать соответствующую денежную сумму из заработной платы рабочего или служащего в случае, если сумма подлежащего взысканию ущерба не превышает его среднего месячного заработка.

Военнослужащий, привлеченный к материальной ответственности, может обжаловать приказ командира (начальника) воинской части о возмещении ущерба.

§ 3. Субъекты материальной ответственности

Материальную ответственность по трудовому законодательству несут все работники независимо от формы собственности, на которой основана организация. Ответственность наступает и после прекращения трудовых отношений, если ущерб причинен во время их действия.

В соответствии с положениями Трудового кодекса РФ в качестве работника выступают физические лица, заключившие в установленном законом порядке трудовой договор с работодателем. Работник может быть субъектом материальной ответственности при наличии следующих условий:

- 1) обязательное наличие трудового договора работника с работодателем, заключенного в установленном законом порядке;
- 2) наличие письменного приказа работодателя о приеме на работу работника.

Статьей 245 Трудового кодекса РФ предусмотрена коллективная (бригадная) материальная ответственность за причинение ущерба. При совместном выполнении работниками отдельных видов работ, связанных с хранением, обработкой, продажей, перевозкой, применением или иным использованием переданных им ценностей, когда невозможно разграничить ответственность каждого работника за причинение ущерба и заключить с ним договор о возмещении ущерба в полном размере, вводится коллективная (бригадная) материальная ответственность.

Субъектами материальной ответственности могут быть военнослужащие и граждане, призванные на военные сборы, проходящие военную службу по призыву и по контракту в Вооруженных Силах РФ, а также других войсках, воинских формированиях и органах, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба.

§ 4. Основания материальной ответственности

Основанием материальной ответственности является причинение прямого и реального ущерба при исполнении служебных обязанностей. Ущерб должен возникнуть в результате противоправного виновного деяния. При этом между противоправным деянием и наступившим ущербом имеется причинная связь.

Основанием материальной ответственности военнослужащих служит ущерб, причиненный ими имуществу при исполнении обязанностей военной службы. Под имуществом воинской части понимаются все виды вооружения, военной техники, боеприпасы, горюче-смазочные материалы, топливо, продовольствие, вещевое имущество и иные виды военного имущества, здания, сооружения, деньги и ценные бумаги, другие материальные средства, являющиеся федеральной собственностью и закрепленные за воинской частью.

Под реальным ущербом понимаются утрата или повреждение имущества воинской части, расходы, которые воинская часть произвела либо должна произвести для восстановления, приобретения утраченного или поврежденного имущества, а также излишние денежные выплаты, произведенные воинской частью.

Не допускается привлечение военнослужащих к материальной ответственности за ущерб, причиненный вследствие исполнения приказа командира, а также в результате правомерных действий, оправданного служебного риска, действия непреодолимой силы.

§ 5. Виды материальной ответственности

В соответствии с Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ (в ред. от 17.04.2017) «О связи» работники операторов связи несут материальную ответственность перед своими работодателями за утрату или задержку доставки всех видов почтовых и телеграфных отправок, повреждение вложений почтовых отправок, происшедшие по их вине при исполнении ими должностных обязанностей, в размере ответственности, которую несет оператор связи перед пользователем услугами связи, если иная мера ответственности не предусмотрена соответствующими федеральными законами.

В соответствии со ст. 33 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 28.05.2017) «О полиции» за ущерб, причиненный федеральному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел, территориальному органу, подразделению полиции либо организации, входящей в систему указанного федерального органа, сотрудник полиции несет материальную ответственность в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации.

Статья 15 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (в ред. от 03.04.2017) «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» за ущерб, причиненный федеральному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориальному органу, подразделению, сотрудник органов внутренних дел несет материальную ответственность в порядке и случаях, которые установлены трудовым законодательством.

Материальная ответственность государственных служащих может быть ограниченной и полной. Ограниченную материальную ответственность несут государственные служащие, виновные в причинении ущерба, в размере прямого ущерба, но не более своего среднего месячного заработка. Полная материальная ответственность означает, что ущерб возмещается в полном размере.

Военнослужащие несут материальную ответственность за ущерб, причиненный ими при исполнении обязанностей военной службы имуществу, находящемуся в федеральной собственности и закрепленному за воинскими частями.

Ограниченная материальная ответственность военнослужащих

За ущерб, причиненный по неосторожности при исполнении обязанностей военной службы, военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, и граждане, призванные на военные сборы, несут материальную ответственность в размере причиненного ими ущерба, но не более одного оклада месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет; военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, – не более двух окладов месячного денежного содержания, за исключением случаев, когда Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих» и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации для военнослужащих установлены иные размеры материальной ответственности.

Военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, виновные в причинении ущерба, связанного с уплатой воинской частью штрафов за простой контейнеров, вагонов, судов и автомобилей, завышение объемов выполненных работ, несвоевременное внесение в соответствующие бюджеты налогов и других обязательных платежей, несут материальную ответственность в размере причиненного ущерба, но не более двух окладов месячного денежного содержания и двух месячных надбавок за выслугу лет.

Командиры (начальники), нарушившие своими приказами (распоряжениями) установленный порядок учета, хранения, использования, расходования, перевозки имущества или не принявшие необходимых мер к предотвращению его хищения, уничтожения, повреждения, порчи, излишних денежных выплат, что повлекло причинение ущерба, либо не принявшие необходимых мер к возмещению виновными лицами причиненного воинской части ущерба, несут материальную ответственность в размере причиненного ущерба, но не более одного оклада месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет.

Командиры (начальники) воинских частей, виновные в незаконном увольнении военнослужащего (лица гражданского персонала) с военной службы (работы), незаконном переводе лица гражданского персонала на другую работу, незаконном назначении военнослужащего (лица гражданского персонала) на должность, не предусмотренную штатом (штатным расписанием) воинской части, либо на должность, оплачиваемую выше фактически занимаемой должности, несут материальную ответственность за ущерб, причиненный излишними денежными выплатами, произведенными в результате незаконного увольнения военнослужащего (лица гражданского персонала), незаконного перевода лица гражданского персонала на другую работу, незаконного назначения военнослужащего (лица гражданского персонала) на должность, в размере причиненного ущерба, но не более трех окладов месячного денежного содержания и трех месячных надбавок за выслугу лет.

Полная материальная ответственность военнослужащих

Военнослужащие несут материальную ответственность в полном размере ущерба в случаях, когда ущерб причинен:

военнослужащим, которому имущество было передано под отчет для хранения, перевозки, выдачи, пользования и других целей;

действиями (бездействием) военнослужащего, содержащими признаки состава преступления, предусмотренного уголовным законодательством Российской Федерации;

в результате хищения, умышленных уничтожения, повреждения, порчи, незаконных расходования или использования имущества либо иных умышленных действий (бездействия) независимо от того, содержат ли они признаки состава преступления, предусмотренного уголовным законодательством Российской Федерации;

умышленными действиями военнослужащих, повлекшими затраты на лечение в медицинских организациях военнослужащих, пострадавших в результате этих действий;

военнослужащим, добровольно приведшим себя в состояние опьянения.

РАЗДЕЛ VII

ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Глава 27

ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ И СОДЕРЖАНИЕ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

§ 1. Понятие и структура административно-юрисдикционного процесса

Административно-юрисдикционный (административно-деликтный) процесс – урегулированная нормами права деятельность судов (мировых судей), органов исполнительной власти, иных государственных и общественных органов (должностных лиц) по выявлению и пресечению административных и дисциплинарных правонарушений, рассмотрению индивидуально-конкретных дел по существу, исполнению вынесенных уполномоченными органами решений и применению мер административного и дисциплинарного предупреждения, пресечения, наказания, восстановления и процессуального обеспечения в целях обеспечения установленного порядка управления.

Институт административно-юрисдикционного процесса занимает одно из важнейших мест в системе административного права. С одной стороны, он является частью (видом) административно-процессуальной деятельности (административного процесса), а с другой – процессуальной составляющей формирующейся подотрасли административного права – административно-деликтного (административно-юрисдикционного) права.

Корни административно-юрисдикционного процесса достаточно глубоки и берут свое начало в одной из старейших правовых отраслей – полицейском праве. Как самостоятельная отрасль полицейское право сформировалось во второй половине XVII в. в Германии, а затем и в других европейских государствах, а в российских университетах преподавание полицейского права было введено в 1835 г. и велось вплоть до 1917 г. Полицейское право регулировало значительный круг правоотношений, связанных с возможностью ограничений в сфере прав и свобод граждан посредством государственного принуждения.

Восстановление традиционной концепции полицейского права в настоящий период вряд ли целесообразно, но дальнейшее развитие, систематизация и обособление юридических норм об административном принуждении в

самостоятельную подотрасль *административно-деликтного (административно-юрисдикционного) права*, безусловно, необходимы.

Вопрос о сущности и содержании административно-юрисдикционного процесса пока не имеет однозначного определения. Некоторые ученые связывают данный вид процесса только с применением к виновным мер административно-наказательного воздействия. То есть административно-деликтный (юрисдикционный) процесс рассматривается как процессуальная деятельность в производстве по делам об административных правонарушениях.

Согласно другой концепции административно-юрисдикционный процесс связан с применением и административной, и дисциплинарной ответственности. Другими словами, содержание процесса составляют производство по делам об административных правонарушениях и дисциплинарное производство.

Имеет своих сторонников и идея понимания административно-юрисдикционного процесса как совокупности производств и процедур, связанных с применением административного принуждения только в несоподчиненном порядке. Иначе говоря, в границы юрисдикционного процесса попадают производство по делам об административных правонарушениях (применение мер административной ответственности) и процедуры применения мер административного принуждения: предупредительных, пресекательных, восстановительных и процессуального обеспечения.

Наиболее предпочтительной, логичной и обоснованной представляется еще одна, наиболее широкая, концепция, согласно которой административно-юрисдикционный процесс возникает во всех случаях, когда властенделенные (уполномоченные) субъекты административного права реализуют какую-либо меру принудительного воздействия (или их совокупность). При таком понимании можно достаточно четко определить *предмет* этого вида юридического процесса – *отношения между субъектами административного права, связанные с поддержанием, обеспечением и защитой установленного порядка управления при помощи мер государственного (административного) принуждения*.

Содержательную основу административно-юрисдикционного процесса в таком понимании составляют все административно-процессуальные действия негативного (принудительного) характера, осуществляемые компетентными субъектами административного права. Именно в данном ракурсе и будет рассмотрена современная административно-процессуальная деятельность юрисдикционного (принудительного) характера.

Правоотношения, составляющие предмет административно-юрисдикционного процесса, бывают двух видов:

1) *административно-деликтное правоотношение*, непосредственно связанное с выявлением правонарушения, рассмотрением дела по существу и вынесением и исполнением решения. В данном случае речь идет о правоотношениях, складывающихся в процессе применения мер административной или дисциплинарной ответственности и обеспечения ее реализации;

2) *административно-охранительное правоотношение*, которое может возникать и как сопутствующее негативной противоправной деятельности,

и как самостоятельное, имеющее целью не допустить возникновения правонарушения или различных угроз (природных, техногенных, эпидемиологических и т. п.) безопасности государства и общества. Административно-охранительное правоотношение возникает в процессе применения мер административного предупреждения, пресечения, процессуального обеспечения, административно-восстановительных мер, а также в процессе принудительной реализации вынесенных уполномоченными органами решений.

В качестве *сторон*, уполномоченной применять меры административного принуждения в административно-юрисдикционном процессе, выступают:

- публичные органы власти (преимущественно органы исполнительной власти и/или их должностные лица, а также иные субъекты, которым законодательно делегированы соответствующие полномочия, например, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав);
- суды (мировые судьи, суды общей юрисдикции, арбитражные суды);
- судебные приставы-исполнители;
- прокуратура Российской Федерации.

Так как административно-юрисдикционная деятельность связана с вторжением в личную сферу граждан, круг субъектов, правомочных реализовывать административно-принудительное воздействие, имеет четкое нормативное закрепление. Перечень таких субъектов исчерпывающий.

Стороной административно-юрисдикционного процесса, в отношении которой осуществляется государственное принуждение, являются физические и юридические лица, не наделенные специальными властными полномочиями.

Важно отметить, что административно-юрисдикционные правоотношения, как правило, возникают, изменяются или прекращаются только по инициативе органов и должностных лиц, наделенных властными юрисдикционными полномочиями.

Особенности содержания административно-юрисдикционного процесса обуславливают его *структуру*.

Административно-юрисдикционный процесс состоит из четырех производств и комплекса самостоятельных процедур, объединенных в группы в зависимости от особенностей их целевого и функционального назначения.

К *административно-юрисдикционным производствам* относятся:

- производство по делам об административных правонарушениях;
- дисциплинарное производство;
- исполнительное производство;
- производство по административному надзору за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Множество *административно-юрисдикционных процедур* образуют следующие группы:

- процедуры применения принудительных мер предупредительного характера;
- процедуры применения принудительных мер пресекательного характера;

– процедуры применения мер административно-восстановительного характера;

– процедуры реализации мер процессуального обеспечения;

– процедуры реализации мер дисциплинарного принуждения.

Производство по делам об административных правонарушениях – это нормативно определенная деятельность уполномоченных субъектов, связанная с применением мер административной ответственности к неподчиненным лицам, совершившим административные правонарушения.

Дисциплинарное производство – нормативно определенная деятельность субъектов дисциплинарной власти по применению дисциплинарных взысканий в порядке подчиненности к лицам, совершившим дисциплинарные проступки.

Исполнительное производство – нормативно определенная юрисдикционная деятельность уполномоченных субъектов (судебных приставов-исполнителей), связанная с принудительным исполнением решений уполномоченных органов государственной власти.

Производство по административному надзору за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, – нормативно определенная деятельность органов внутренних дел, выражающаяся в наблюдении за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений их прав и свобод, а также за выполнением ими обязанностей, предусмотренных федеральным законодательством.

Процедуры применения административно-предупредительных мер – нормативно определенный порядок реализации мер принудительного характера уполномоченными субъектами в целях предупреждения возможных угроз безопасности государства и общества и правонарушений в сфере государственного управления.

Процедуры применения административно-пресекательных мер – нормативно определенный порядок реализации мер принудительного характера уполномоченными субъектами в целях прекращения противоправных действий и предотвращения их негативных последствий и угроз безопасности государства и общества.

Процедуры применения административно-восстановительных мер – нормативно определенный порядок реализации мер принудительного характера уполномоченными субъектами в целях восстановления нарушенного порядка управления.

Процедуры применения мер процессуального обеспечения – нормативно определенный порядок применения мер принудительного характера в целях обеспечения отдельных (наиболее часто – административно-юрисдикционных) производств юридического процесса.

Процедуры применения мер дисциплинарного принуждения – нормативно определенный порядок применения мер принудительного характера субъектами дисциплинарной власти к подчиненным по службе лицам.

§ 2. Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях: понятие, юридическая основа, задачи, принципы

Правовой институт производства по делам об административных правонарушениях всесторонне разработан в науке административного права и достаточно полно и детально регламентирован законодательством об административных правонарушениях.

Под *производством по делам об административных правонарушениях* следует понимать *процессуальную деятельность специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, иных уполномоченных органов, судей по возбуждению дела об административном правонарушении, его рассмотрению и привлечению физических и юридических лиц к административной ответственности.*

Производство по делам об административных правонарушениях возникает только в связи с совершением административного правонарушения; посредством производства реализуется административная ответственность; к правонарушителю применяется административное наказание.

В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ установление порядка производства по делам об административных правонарушениях относится к предмету ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях. Производство по делам об административных правонарушениях регламентируется нормами Кодекса РФ об административных правонарушениях и Арбитражного процессуального кодекса РФ.

Согласно ст. 202 АПК РФ дела о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельностью, отнесенные федеральным законом (КоАП РФ) к подведомственности арбитражных судов, рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ, с особенностями, установленными указанным Кодексом и Федеральным законом об административных правонарушениях.

Таким образом, производство по делам об административных правонарушениях – одно из важнейших административно-юрисдикционных производств, осуществляемое как несудебными, так и судебными органами.

В ст. 24.1 КоАП РФ перечислены **задачи** производства по делам об административных правонарушениях:

- всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела;
- разрешение его в соответствии с законом;
- обеспечение исполнения вынесенного постановления;
- выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

По делу об административном правонарушении должны быть всесторонне и полно выявлены все обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела: имело ли место административное правонарушение;

виновно ли данное лицо в его совершении; подлежит ли оно административной ответственности; обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность, и иные обстоятельства, обуславливающие вид и размер административного наказания. Дело об административном правонарушении должно быть рассмотрено объективно: беспристрастно и непредвзято.

Своевременность означает, что процессуальные действия, осуществляемые в связи с совершением лицом административного правонарушения, проводятся уполномоченными субъектами в предусмотренные законом сроки, нарушение которых должно влечь отмену постановления по делу.

Дело об административном правонарушении должно быть разрешено в точном соответствии с законом. Лицо не может быть привлечено к административной ответственности за совершенное административное правонарушение иначе как на основаниях и в порядке, предусмотренном законом (ст. 1.6 КоАП РФ).

Вынесенное по делу об административном правонарушении постановление по делу должно быть обязательно исполнено, только в этом случае будут достигнуты цели административной ответственности. Само по себе решение о привлечении к административной ответственности ничто без его исполнения. Неисполнение наказаний делает совершенно бессмысленной процедуру применения административной ответственности; отражается на эффективности (результативности) действия законодательства об административных правонарушениях.

При привлечении лиц к административной ответственности должны быть выявлены причины и условия, способствующие совершению административного правонарушения. В соответствии с ч. 1 ст. 29.13 КоАП РФ судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, при наличии указанных причин и условий вносят в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер к их устранению. В течение месяца со дня получения представления необходимо сообщить о принятых мерах судье, должностному лицу, органу, внесшим представление.

Принципы производства по делам об административных правонарушениях имеют большое значение, так как выражают сущность, основное содержание, характеризуют свойства административной юрисдикции. Под ними понимаются законодательно закрепленные базовые положения, на основе которых субъекты административной юрисдикции осуществляют производство по делам об административных правонарушениях.

Принцип публичности состоит в том, что производство по делам об административных правонарушениях осуществляется от имени государства и имеет своим содержанием применение административной ответственности, которая наступает за нарушение специальных общеобязательных правил установленных в сфере публичного управления.

Принцип законности – это основополагающий принцип производства по делу об административном правонарушении, в соответствии с которым лицо может быть привлечено к административной ответственности толь-

ко на основаниях и в порядке, предусмотренном законом. Уполномоченное должностное лицо должно установить все элементы юридического состава административного правонарушения при привлечении юридических и физических лиц. Невыполнение данной обязанности означает нарушение принципа законности должностным лицом.

Основное требование законности, предъявляемое к процессуальной стороне административной ответственности, – строжайшее соблюдение уполномоченными органами, должностными лицами и судьями установленного законом порядка и формы исследования и разбирательства дел об административных правонарушениях, в процессе которых при строжайшем соблюдении процессуальных норм либо была обоснована ответственность физического или юридического лица, либо, напротив, было точно установлено, что они не должны нести ответственность.

Принцип законности означает:

- 1) законодательством определены органы, должностные лица, судьи, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях;
- 2) установлен перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы по делам об административных правонарушениях;
- 3) органы, должностные лица, судьи осуществляют юрисдикционную деятельность в пределах установленной законом компетенции.

Реализация принципа законности в производстве по делам об административных правонарушениях также предполагает соблюдение формальных требований: сроков наложения административного наказания, рассмотрения дел, исполнения постановлений; формы протокола и постановления по делу об административном правонарушении, их реквизитов.

Важным аспектом принципа законности является также то, что при производстве по делам об административных правонарушениях должны обеспечиваться и защищаться права и законные интересы лиц, участвующих в деле. Физические и юридические лица могут обжаловать незаконные решения органов, должностных лиц, судей в случае нарушения прав и законных интересов.

Принцип объективной истины по делу. Органы, должностные лица, судьи, расследующие и рассматривающие дела об административных правонарушениях, обязаны исследовать все обстоятельства, имеющие значение для дела, их взаимные связи в том виде, в каком они существовали в действительности, и на этой основе исключить предвзятый и односторонний подход к выбору решения. Должны быть проанализированы и исследованы доказательства, выявлены все значимые обстоятельства. Реализации указанного принципа способствуют наделение участников производства процессуальными правами, а также закрепление такой задачи производства по делу, как всестороннее, объективное своевременное выяснение обстоятельств каждого дела.

Принцип презумпции невиновности. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном

КоАП РФ, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело.

Принцип обеспечения права на защиту. Для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве по делу об административном правонарушении может участвовать защитник, а для оказания юридической помощи потерпевшему – представитель.

Закрепленные в Кодексе РФ об административных правонарушениях процессуальные нормы во многом повысили гарантии защиты прав и свобод граждан в административно-юрисдикционном процессе.

Принцип гласности. В соответствии со ст. 24.3 КоАП РФ дело об административном правонарушении подлежит открытому рассмотрению. За исключением случаев, когда это приведет к разглашению государственной, военной, коммерческой и иной, охраняемой законом, тайны, а равно в случаях, если этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинства указанных лиц.

Принцип оперативности, экономичности, эффективности. Суть принципа состоит в том, чтобы виновное лицо было привлечено к ответственности в сроки, предусмотренные законом, при минимальных правовых затратах. Административно-юрисдикционная деятельность должна осуществляться быстро и качественно, чтобы избежать возможных ошибок при применении административного наказания.

Принцип национального языка. Статья 26 Конституции РФ определяет право каждого пользоваться родным языком. Лицам, участвующим в производстве по делу об административном правонарушении и не владеющим языком, на котором ведется производство по делу, обеспечивается право выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном языке либо на другом свободно избранном указанными лицами языке общения, а также пользоваться услугами переводчика.

Принцип равенства всех перед законом и судом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств.

Особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц), устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами.

КоАП РФ закрепляет *обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении.* В соответствии со ст. 24.5 КоАП РФ производство по делу об административном правонарушении не

может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств:

- 1) отсутствие события административного правонарушения;
- 2) отсутствие состава административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действия (бездействия) возраста, предусмотренного КоАП РФ для привлечения к административной ответственности, или невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействие);
- 3) действия лица в состоянии крайней необходимости;
- 4) издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- 5) отмена закона, установившего административную ответственность;
- 6) истечения сроков давности привлечения к административной ответственности (Конституционный Суд РФ принял решение признать положение п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ, согласно которому начатое производство по делу об административном правонарушении подлежит прекращению вследствие истечения сроков давности привлечения к административной ответственности, не противоречащим Конституции РФ, поскольку названное положение по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не предполагает возможность отказа в таких случаях от оценки обоснованности выводов юрисдикционного органа о наличии в действиях лица состава административного правонарушения¹);
- 7) наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуждении уголовного дела. В случае отмены в соответствующем порядке вышеназванных постановлений производство по делу об административном правонарушении может быть возбуждено при условии, если не истек срок давности;
- 8) смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Должностному лицу необходимо с достоверностью установить перечисленные обстоятельства, только в этом случае возможна реализация всех принципов производства по делу об административном правонарушении.

Кодексом предусмотрены и другие основания прекращения производства по делу об административном правонарушении:

- 1) при малозначительности совершенного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном пра-

¹ См.: По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М. Ю. Карелина, В. К. Рогожкина и М. В. Филандрова : постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г. № 9-П.

вонарушении, могут освободить лицо от административной ответственности и ограничиться устным замечанием (ст. 2.9 КоАП РФ);

2) при выявлении в действиях (бездействии) лица признаков преступления материалы дела передаются прокурору, в орган предварительного следствия или в орган дознания (ст. 29.9 КоАП РФ).

§ 3. Доказывание и доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях

Решение задач производства по делам об административных правонарушениях, всестороннее, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела осуществляются посредством доказывания.

Доказывание – это урегулированный нормами административно-процессуального права порядок установления объективной истины по делу, заключающийся:

- в исследовании представлений участников (сторон) по делу об административном правонарушении о фактах, имеющих значение по делу,
- и документальном оформлении полученных достоверных знаний и фактов, обеспечивающих ясность, всестороннее исследование обстоятельств дела и вынесение обоснованного и законного решения по делу.

Процесс доказывания включает выявление, процессуальное оформление и исследование доказательств посредством совокупности процессуальных действий, различных по своему содержательному, субъектному и функциональному назначению.

Доказывание по делу об административном правонарушении осуществляется сторонами, судом (судьей), органом или должностным лицом, в производстве которого находится данное дело.

Приоритетным вопросом, подлежащим доказыванию, является вопрос о *наличии события административного правонарушения*. Только после установления факта правонарушения и, в необходимых случаях, причинно-следственной связи между деянием и наступившими вредными последствиями, подлежит выяснению и доказыванию целый комплекс следующих вопросов:

- лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которое КоАП РФ или законом субъекта РФ предусмотрена административная ответственность;
- виновность лица в совершении административного правонарушения;
- обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность (доказываются независимо от предъявленных ходатайств);
- характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением (доказывается в целях правильной квалификации деяния, обеспечения интересов сторон, устранения и возмещения причиненного ущерба);
- обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении (перечень таких обстоятельств предусматривается ст. 24.5 КоАП РФ);

– иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

В процессе выяснения вопроса о событии административного правонарушения устанавливается объективная сторона правонарушения – время, место, способ и характер совершенного деяния, его повторность, неоднократность, злостность, систематичность.

При установлении лица, совершившего исследуемое правонарушение, необходимо не только установить само лицо (физическое или юридическое; произвести его фактическую идентификацию: фамилию, имя, отчество или полное наименование, дату и место рождения или государственной регистрации, принадлежность к гражданству, социальное положение, состояние здоровья и т. п.), но и выяснить его:

- правоспособность, дееспособность и деликтоспособность;
- обстоятельства, исключающие возможность лица быть субъектом правонарушения;
- правовой статус: общим или специальным (например, военнослужащим) субъектом является лицо, совершившее правонарушение.

Следующий блок вопросов, подлежащих выяснению и доказыванию, связан с виновностью лица. Судья, орган или должностное лицо, в производстве которых находится дело, на основе оценки всех обстоятельств дела устанавливают, имелись ли в действиях (бездействии) лица умысел или неосторожность, в необходимых случаях определяют цель и (или) мотив совершения правонарушения.

Важно отметить, что перечень обстоятельств, подлежащих доказыванию и имеющих значение для правильного разрешения дела, не является исчерпывающим. Так, доказывание может осуществляться относительно причин и условий совершения административного правонарушения, целесообразности освобождения от административной ответственности при малозначительности правонарушения и пр.

Доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

КоАП РФ определяет источники доказательств:

- протокол об административном правонарушении;
- иные протоколы, предусмотренные КоАП РФ;
- объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;
- показания потерпевшего;
- показания свидетелей;
- заключения экспертов;
- иные документы;
- показания специальных технических средств;

– вещественные доказательства.

Доказательства, полученные с нарушением норм материального или процессуального права, не имеют юридической силы. Использование доказательств, полученных с нарушением закона, **не допускается**.

Многообразие доказательств можно классифицировать по определенным юридическим основаниям: источнику; способу формирования; характеру связи между доказательством и фактом, подлежащим установлению, а также по значению для обвинения.

В зависимости от источника выделяются:

– *личные* доказательства, к которым относятся объяснения лица, привлекаемого к ответственности, объяснения его законных представителей, объяснения потерпевшего (его представителей), показания свидетелей и т. п. Спецификой данной группы доказательств является возможность их получения только от физического лица, обладающего требующейся информацией, поэтому такие доказательства всегда имеют субъективный характер;

– *предметные* доказательства – объекты материального мира, которые можно подразделить на две группы:

1) вещественные доказательства (орудия совершения или предметы административного правонарушения, в том числе орудия совершения или предметы административного правонарушения, сохранившие на себе его следы, пробы, образцы),

2) документы (например, справки, письма, заявления, материалы фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи, информационных баз и банков данных).

Особенностью предметных доказательств является их четкая объективированность.

В зависимости от способа формирования доказательства разделяются на:

– *первоначальные*, т. е. полученные из первоисточника (например, показания свидетеля, который являлся очевидцем правонарушения);

– *производные*, т. е. полученные на основе первоначальных сведений через какой-либо промежуточный источник. Сюда же относятся и различные копии (например, копии документов, слепки следов).

В зависимости от характера связи между доказательством и фактом, подлежащим установлению, доказательства бывают:

– *прямые*, которые однозначно подтверждают или опровергают какое-либо обстоятельство, подлежащее доказыванию по делу. Прямые доказательства не допускают никакого спорного или множественного толкования. Исследование этих доказательств сводится исключительно к оценке их достоверности, т. е. не вызывающей сомнения истинности;

– *косвенные*, устанавливающие промежуточные факты, при установлении связи между которыми могут быть выявлены обстоятельства, имеющие непосредственное отношение к предмету доказывания. Особое значение имеют косвенные доказательства, устанавливающие факт возможности какого-либо события, явления или особенности конкретного лица.

В зависимости от значения для обвинения доказательства могут являться:

– *оправдательными*, опровергающими обвинение полностью или частично либо определяющими наличие обстоятельств, смягчающих его вину;

– обвинительными, подтверждающими виновность лица либо определяющими наличие обстоятельств, отягчающих его вину.

Полученная информация о фактах или материальные объекты, имеющие значение по делу, становятся доказательствами только в том случае, если получают соответствующее процессуальное оформление. Единство содержательной значимости и процессуальной формы определяют такой важный вопрос, как *относимость* и *допустимость* доказательств применительно к предмету доказывания.

Под *относимостью* доказательств понимают наличие причинной, объективной связи доказательства с установленными (подлежащими доказыванию) обстоятельствами. Доказательство является относимым, если в нем содержатся сведения о любых фактах, прямо или косвенно связанных с конкретным делом, а также способно по своему содержанию способствовать всестороннему исследованию обстоятельств дела.

Относимость доказательств – это не только их свойство, но и правило поведения уполномоченного к рассмотрению дела субъекта, в силу которого он принимает, истребует и исследует только те доказательства, которые способны подтвердить факты, имеющие значение по делу, необходимые и в то же время достаточные для вынесения обоснованного решения.

Решение вопроса об относимости доказательств предполагает исследование двух аспектов:

- 1) первоначально необходимо четко определить, входит ли факт, для установления которого привлекается данное доказательство, в состав предмета доказывания или в число иных фактов, необходимых для правильного разрешения дела;
- 2) способно ли доказательство, с учетом его содержания, этот факт установить, т. е. имеется ли связь между доказательством и фактом, подлежащим установлению.

Относимость доказательств определяется качеством их содержания, т. е. наличием в доказательствах достаточной информации, способной подтвердить или опровергнуть факты, имеющие значение по делу. Допустимость же доказательств связана с их процессуальной формой, т. е. с характером процессуальных средств доказывания независимо от того, какая информация содержится в них.

Допустимость доказательств – это пригодность для использования при установлении обстоятельств, имеющих значение для дела, соответствие требованиям закона относительно источников, порядка обнаружения, закрепления и исследования доказательств.

Основной вопрос при определении допустимости доказательств – вопрос источника доказательства. Не могут быть признаны доказательствами следующие данные:

- источник (происхождение) которых не установлен или не может быть проверен;
- полученные с нарушением правил собирания и (или) оформления информации;

– полученные с нарушением процессуальных норм, регламентирующих порядок операций с доказательствами;

– полученные с превышением полномочий суда (судьи), органа или должностного лица, осуществляющего производство по делу;

– полученные с нарушением прав граждан (или влекущие такие нарушения);

– полученные с нарушением процессуальных прав (обязанностей) сторон или иных участников производства (или влекущие такие нарушения) и т. п.

Допустимость доказательств является строго формальным понятием, означающим соответствие источника фактических данных и его процессуальной формы требованиям закона.

Процесс доказывания завершается *оценкой доказательств*.

Основное правило в процессе оценке – *равенство доказательств*. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу.

Судья, члены коллегиального органа, должностное лицо, осуществляющие производство по делу об административном правонарушении, оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в совокупности.

Завершая характеристику вопроса о допустимости и оценке доказательств, важно отметить, что в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 09.02.2012) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» указано, что при рассмотрении дела об административном правонарушении собранные по делу доказательства должны оцениваться в соответствии со ст. 26.11 КоАП РФ, а также с позиции соблюдения требований закона при их получении (ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ). Нарушением, влекущим невозможность использования доказательств, может быть признано, в частности:

– получение объяснений потерпевшего, свидетеля, лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, которым не были предварительно разъяснены их права и обязанности, предусмотренные ч. 1 ст. 25.1, ч. 2 ст. 25.2, ч. 3 ст. 25.6 КоАП РФ, ст. 51 Конституции РФ;

– отсутствие предупреждения свидетелей, специалистов, экспертов об административной ответственности, соответственно, за дачу заведомо ложных показаний, пояснений, заключений по ст. 17.9 КоАП РФ;

– существенное нарушение порядка назначения и проведения экспертизы.

§ 4. Участники производства по делам об административных правонарушениях

Участник производства по делу об административном правонарушении, в отношении которого составляется протокол о правонарушении, применяются меры обеспечения производства по делу, рассматривается дело, называется лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, является физическое или юридическое лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении (составлен протокол о применении мер обеспечения производства по делу в соответствии с главой 27 КоАП РФ; протокол об административном правонарушении; постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении).

Лицо, в отношении которого производство по делу об административном правонарушении, вправе:

- 1) знакомиться со всеми материалами дела;
- 2) давать объяснения;
- 3) представлять доказательства;

4) заявлять ходатайства и отводы. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу, вправе заявлять ходатайства о приобщении к делу документов, вещественных доказательств, о вызове свидетелей, привлечении и заслушивании специалиста, о назначении по делу экспертизы;

5) пользоваться юридической помощью защитника и иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ (например, право обжалования постановления по делу).

Лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, не владеющему языком, на котором ведется производство, предоставляется переводчик.

Лицо наделяется правами при составлении протокола по делу об административном правонарушении. Например, право давать объяснения и делать замечания по содержанию протокола. Лица, в отношении которого осуществляются меры обеспечения или составляется протокол, имеют право на получение копии процессуального документа.

Дело об административном правонарушении рассматривается с обязательным участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Судебный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях подразумевает обязательное создание судом условий, необходимых для реализации конституционного права на судебную защиту лица, привлекаемого к административной ответственности.

В соответствии с ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. В отсутствие указанного лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении его о месте и времени рассмотрения дела и если от него не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Исходя из положений ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ с правом лица, в отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении, участвовать в рассмотрении дела и присутствовать в судебном заседании корреспондирует обязанность суда предоставить указанному лицу такую возможность.

Согласно п. 4 ч. 2 ст. 30.6 КоАП РФ на стадии рассмотрения жалобы на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении судья должен выяснить причину неявки в судебное заседание лица, в отношении которого вынесено постановление, и принять решение о рассмотрении жалобы в отсутствие указанного лица либо об отложении рассмотрения жалобы.

Таким образом, по смыслу положений п. 4 ч. 2 ст. 30.6 КоАП РФ создание условий, необходимых для реализации права на защиту на стадии рассмотрения жалобы на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, предполагает обязанность суда в соответствии с требованиями ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ известить лицо, привлекаемое к административной ответственности, о месте и времени рассмотрения дела и предоставить ему возможность участвовать в судебном заседании.

Если лицо было надлежащим образом уведомлено о времени и месте рассмотрения дела, но не явилось, то дело может быть рассмотрено в его отсутствие. В отсутствие указанного лица дело может быть также рассмотрено в случае, если: от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела, указанное ходатайство поступило, но оставлено без удовлетворения.

В случае выявления административного правонарушения, предусмотренного главой 12 КоАП РФ, или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта РФ, совершенного с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, и оформляется в порядке, предусмотренном ст. 29.10 КоАП РФ. Копии постановлений по делу об административном правонарушении и материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, направляются лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, по почте заказным почтовым отправлением в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие при рассмотрении дела лица, в отношении которого ведется производство по делу.

При рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административный арест, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства или обязательные работы, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным.

Под *потерпевшим* административно-деликтный закон понимает физическое или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный, моральный вред. Потерпевший имеет аналогичные с лицом, в отношении которого ведется производство по делу, процессуальные права.

Согласно п. 4 постановления ВАС РФ лицо, признанное потерпевшим в соответствии со ст. 25.2, 28.2 КоАП РФ, в силу ч. 1 ст. 4 АПК РФ вправе обратиться в суд с заявлением об оспаривании постановления административного органа по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, в порядке, предусмотренном п. 2 гл. 25 АПК РФ, поскольку указанное постановление затрагивает его права и законные интересы². При рассмотрении дел об административных правонарушениях потерпевший извещается о времени и месте судебного заседания.

В качестве *законных представителей физического лица* выступают родители, усыновители, опекуны или попечители. Законные представители осуществляют защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевшего, являющегося несовершеннолетним либо по своему физическому или психическому состоянию лишенного возможности самостоятельно реализовать свои права.

Законными представителями юридического лица, осуществляющими защиту его прав и законных интересов, выступают руководитель, орган юридического лица. Полномочия представителя подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение.

Для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве может участвовать *защитник*, а для оказания юридической помощи потерпевшему – *представитель*.

В качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат, полномочия которого удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием, или иное лицо, полномочия которого удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законом.

Защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента возбуждения дела об административном правонарушении.

В соответствии со ст. 25.5.1. КоАП РФ уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении в области предпринимательской деятельности, может быть допущен к участию в деле в качестве защитника.

² О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях : постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 (с изм. и доп.).

Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» определяет правовое положение, основные задачи и компетенцию Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах РФ.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей – назначаемый Президентом России государственный гражданский служащий, который отвечает за организацию работы по внесудебному восстановлению нарушенных государственными органами прав бизнесменов, по урегулированию возникающих споров между бизнесом и органами власти.

В соответствии с Федеральным законом Уполномоченный назначается Президентом РФ сроком на пять лет. Уполномоченный рассматривает жалобы субъектов предпринимательской деятельности по вопросам, связанным с нарушением их прав и законных интересов.

Уполномоченный наделен широкими полномочиями по защите прав субъектов предпринимательской деятельности. Он вправе разъяснять заявителю вопросы, касающиеся его прав и законных интересов, передавать жалобу в орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу, направлять в эти органы заключение с указанием мер по восстановлению прав и соблюдению законных интересов указанных субъектов, обратиться в суд с иском о защите прав и законных интересов других лиц, в том числе групп лиц, являющихся субъектами предпринимательской деятельности. Он также наделен рядом иных полномочий.

Законом субъекта РФ также может учреждаться должность уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте РФ. Уполномоченный в субъекте РФ рассматривает жалобы субъектов предпринимательской деятельности, зарегистрированных в органе, осуществляющем государственную регистрацию на территории соответствующего субъекта РФ, и жалобы субъектов предпринимательской деятельности, права и законные интересы которых были нарушены на территории соответствующего субъекта РФ.

К лицам, которые содействуют осуществлению производства по делам об административных правонарушениях, отнесем свидетеля, понятых, специалиста, эксперта, переводчика.

Статья 25.6 КоАП РФ под *свидетелем* понимает лицо, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению. Свидетель обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, и дать правдивые показания. При этом он предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний. В обязанности свидетеля также входит сообщение обо всём известном ему по делу, ответы на поставленные вопросы и удостоверение своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения его показаний. Если свидетель – несовершеннолетнее лицо, не достигшее возраста 14 лет, то при его опросе обязательно присутствие педагога или психолога.

Свидетель вправе:

- 1) не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников (ст. 51 Конституции РФ);
- 2) давать показания на родном языке или на языке, которым владеют;
- 3) пользоваться бесплатной помощью переводчика;
- 4) делать замечания по поводу правильности занесения его показаний в протокол.

Понятой привлекается должностным лицом, в производстве которого находится дело, при осуществлении строго определенных процессуальных действий, например, при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, где его присутствие обязательно (ст. 27.7–27.10, 27.13–27.14 КоАП РФ).

В качестве понятого может выступать любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо. Понятых в производстве по делу об административном правонарушении должно быть не менее двух.

Понятой обязан внимательно наблюдать за совершением процессуальных действий, которые производятся в его присутствии. После завершения процедуры применения той или иной меры обеспечения производства по делу понятой обязан удостоверить своей подписью факт совершения в его присутствии процессуальных действий, их содержание и результат. Понятой может быть опрошен в качестве свидетеля по делу об административном правонарушении в случае необходимости.

Согласно ст. 25.8 КоАП РФ *специалистом* по делу об административном правонарушении является любое незаинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также в применении технических средств. Специалист обязан явиться по вызову соответствующего лица, в производстве которого находится дело, удостоверить своей подписью факт совершения процессуальных действий. Основная его обязанность – участие в проведении процессуальных действий, требующих специальных познаний, в целях обнаружения, закрепления и изъятия доказательств, давая пояснения по поводу совершаемых им действий.

Процессуальные права специалиста:

- 1) знакомиться с материалами дела об административном правонарушении;
- 2) с разрешения органа, должностного лица, судьи задавать вопросы, относящиеся к предмету процессуальных действий, совершаемых с его участием;
- 3) делать замечания и заявления по поводу совершаемых им действий.

Следующий участник производства по делу об административном правонарушении – *эксперт*. В качестве эксперта может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее специальными познаниями в науке, технике, искусстве или ремесле, достаточными для проведения экспертизы и дачи экспертного заключения.

Потерпевшему, свидетелю, специалисту, эксперту, переводчику и понятому возмещаются расходы, понесенные ими в связи с явкой в суд, орган, к должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении³.

В соответствии со ст. 24.6 КоАП РФ Генеральный прокурор и назначаемые им прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории РФ законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда.

Предмет прокурорского надзора – это соблюдение Конституции РФ; исполнение требований КоАП РФ, иных федеральных законов и принимаемых в соответствии с КоАП РФ законов субъектов РФ об административных правонарушениях всеми государственными органами и должностными лицами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях.

Выделим полномочия прокурора при осуществлении надзора за соблюдением Конституции и исполнением действующих законов при производстве по делам об административных правонарушениях:

- 1) беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных субъектов по предъявлении служебного удостоверения;
- 2) возбудить дело об административном правонарушении;
- 3) требовать от субъектов административной юрисдикции необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок, ревизий;
- 4) вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор обязан в пределах прав, предоставленных ему Федеральным законом «О прокуратуре» и КоАП РФ, добиваться устранения любого нарушения административного законодательства и восстановления нарушенных прав и свобод граждан.

Таким образом, прокурор при осуществлении надзора за законностью в деятельности субъектов административной юрисдикции при применении административной ответственности вправе:

- 1) возбуждать производство по делу об ином административном правонарушении (например, ст. 17.7 КоАП РФ);
- 2) участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;
- 3) приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от его участия в деле;
- 4) совершать иные предусмотренные законом действия.

³ О порядке и размерах возмещения расходов некоторых участников производства по делам об административных правонарушениях и оплате их труда : постановление Правительства РФ от 4 марта 2003 № 140 (с изм. и доп.).

При рассмотрении дела об административном правонарушении задачи прокурора заключаются в том, чтобы, вступив в дело, если этого требует защита прав и охраняемых законом интересов общества или государства, способствовать вынесению законного или обоснованного постановления (решения) по административному делу, а если этого не произошло, опротестовать состоявшееся постановление.

При ознакомлении с постановлением о привлечении к административной ответственности граждан и юридических лиц по каждому делу устанавливается: подтверждается ли их вина рассмотренными доказательствами; правильно и мотивированно ли дана квалификация правонарушения либо изложены основания прекращения производства по делу; обоснованно ли применено административное наказание и не выходит ли оно по своему виду, размерам (штраф) и срокам (лишение специального права, административный арест, дисквалификация) за предусмотренные законом рамки (ст. 29.10 и 3.2–3.11 КоАП РФ).

Статья 30.10 КоАП РФ наделяет прокурора правом принесения протеста на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и (или) последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам на это постановление.

Не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и (или) последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам на это постановление могут быть опротестованы прокурором в порядке и в сроки, установленные ст. 30.1–30.2, ч. 1 и 3 ст. 30.3 КоАП РФ.

§ 5. Сроки в производстве по делам об административных правонарушениях

Срок, прежде всего, рассматривается как продолжительность времени. В то же время срок устанавливается людьми, служит упорядочению общественных отношений на основе измерения объективно текущего времени. Поэтому понятие «срок» сочетает в себе две стороны – объективную и субъективную. В правовой литературе юридический срок – законодательно определенный промежуток времени, исчисляемый согласно установленной процедуре. Среди многообразия юридических сроков выделим и проанализируем сроки в производстве по делам об административных правонарушениях.

Производство по делу осуществляется как последовательный ряд связанных между собой процессуальных действий, образующих стадии. Каждая из стадий имеет свое процессуальное назначение, обеспечивает последовательность совершения процессуальных действий, позволяет реализовывать участникам процесса «стадийные» процессуальные права и исполнять обязанности. Главным условием достижения задач производства по делам об административных правонарушениях является своевременное осуществление процессуальных действий, т. е. в предусмотренные законом сроки. Соблюдение сроков служит выполнению задачи в производстве по делам об

административных правонарушениях – это своевременное выяснение всех обстоятельств дела.

Сроки в производстве по делам об административных правонарушениях – это урегулированные нормами административного права, а по некоторым категориям дел и нормами арбитражно-процессуального права, определенные промежутки времени, исчисляемые в соответствии с установленными законом правилами, направленные на достижение задач производства по делам об административных правонарушениях.

Классифицируем сроки в производстве по делам об административных правонарушениях по юридическому значению на: процессуальные сроки, давностные сроки.

Процессуальные сроки – это урегулированные нормами законодательства РФ об административных правонарушениях, а по некоторым категориям дел и арбитражно-процессуального законодательства, определенные промежутки времени, в течение которых должно быть осуществлено процессуальное действие.

Процессуальные сроки могут быть классифицированы по различным основаниям:

1) в зависимости от области применения процессуальные сроки подразделяются на общие и специальные. В соответствии с ч. 1 ст. 29.6 КоАП РФ дело об административном правонарушении рассматривается в 15-дневный срок со дня получения органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела либо материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи. Дело об административном правонарушении рассматривается в двухмесячный срок со дня получения судьей, правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела.

Это общий срок, установленный для всех видов административных правонарушений. Общий срок может быть продлен. В случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела срок рассмотрения дела может быть продлен судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело, но не более чем на один месяц. О продлении указанного срока судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, выносят мотивированное определение. В соответствии с судебной практикой отсутствие мотивированного определения о продлении срока рассмотрения дела либо нарушение сроков рассмотрения дела (если дело рассмотрено в пределах срока давности привлечения к административной ответственности) не является существенным нарушением процессуальных требований, влекущим отмену постановления по делу об административном правонарушении.

Примером специального срока может служить ч. 3 ст. 29.6 КоАП РФ, устанавливающая рассмотрение дел об административных правонарушениях,

предусмотренных ст. 5.1–5.25, 5.45–5.52, 5.56, 5.58 КоАП РФ, в пятидневный срок. Продление специального срока не допускается.

Дело об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности и применен временный запрет деятельности, должно быть рассмотрено судьей не позднее пяти суток с момента фактического прекращения деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг;

2) в зависимости от стадии производства по делу об административном правонарушении. На стадии возбуждения дела об административном правонарушении выделим следующие сроки: сроки составления протокола по делу об административном правонарушении; срок проведения административного расследования; направление протокола (постановления прокурора) об административном правонарушении для рассмотрения дела об административном правонарушении. На стадии рассмотрения дела об административном правонарушении выделяются сроки рассмотрения дела; сроки направления постановления по делу об административном правонарушении лицу, в отношении которого оно вынесено. На стадии пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях: срок обжалования (опротестования) постановления по делу об административном правонарушении; сроки рассмотрения жалобы (протеста) на постановление по делу об административном правонарушении; сроки направления решения по жалобе (протесту). На стадии исполнения: срок обращения постановления по делу об административном правонарушении к исполнению;

3) по их обязательности для участников производства по делу об административном правонарушении: процессуальные сроки, установленные для юрисдикционных органов (например, срок рассмотрения дела об административном правонарушении); сроки, установленные для иных участников производства по делу об административном правонарушении (например, срок обжалования постановления по делу об административном правонарушении); сроки, установленные для лиц, не участвующих в производстве по делу об административном правонарушении (например, организация и должностные лица обязаны рассмотреть представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, в течение месяца со дня его получения и сообщить о принятых мерах судьбе, в орган, должностному лицу, внесшим представление);

4) по субъекту установления: сроки, установленные действующим законодательством (например, срок проведения административного расследования не может превышать один месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении); сроки, устанавливаемые правоприменительным органом на основании и в пределах действующего законодательства (например, свидетель обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении);

5) по характеру определения продолжительности процессуальные сроки делятся на определенные и неопределенные.

Давностные сроки – период (промежуток), предусмотренный законодательством РФ об административных правонарушениях, для привлечения к административной ответственности; для погашения наложенного административного наказания; для исполнения постановления о назначении административного наказания.

В соответствии с ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, – по истечении трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения – это общий срок.

Постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения нарушения законодательства Российской Федерации об экспортном контроле, о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне Российской Федерации, патентного, антимонопольного, валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования; и т. д. (ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ).

За административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся административном правонарушении – одного года со дня его обнаружения.

В случае отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения уголовного дела, но при наличии в действиях лица признаков административного правонарушения сроки, указанные выше, начинают исчисляться со дня совершения административного правонарушения (при длящемся административном правонарушении – со дня его обнаружения).

Сроки давности привлечения к административной ответственности, установленные ст. 4.5 КоАП РФ, являются пресекательными. Их нарушение влечет признание незаконными решений и постановлений органов, уполномоченных налагать взыскание за совершение административных правонарушений.

В случае удовлетворения ходатайства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о рассмотрении дела по месту жительства данного лица срок давности привлечения к административной ответственности приостанавливается с момента удовлетворения данного ходатайства до момента поступления материалов дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело, по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Сроки в производстве по делу об административном правонарушении выступают средством упорядочения различных процессуальных действий, поэтому нужно знать правила их исчисления.

Сроки, предусмотренные КоАП РФ, исчисляются часами, сутками, днями, месяцами, годами. Течение срока, определенного периодом, начинается на следующий день после календарной даты или наступления события, которыми определено начало срока.

Срок, исчисляемый сутками, истекает в 24 часа последних суток. Срок, исчисляемый месяцами, истекает в соответствующее число последнего месяца, а если этот месяц не имеет соответствующего числа, срок истекает в последние сутки этого месяца. Срок, исчисляемый годами, истекает в соответствующие месяц и число последнего года.

Срок, исчисляемый днями, истекает в последний день установленного срока. Если окончание срока, исчисляемого днями, приходится на нерабочий день, последним днем срока считается первый следующий за ним рабочий день.

Если заявление, жалоба, другие документы либо денежные средства были сданы в организацию связи, кредитную организацию, заявлены или переданы в орган либо уполномоченному их принять лицу до 24 часов последнего дня срока, срок не считается пропущенным.

Анализ статей КоАП РФ позволяет привести следующие примеры:

– в часах. Срок административного задержания не должен превышать трех часов (ч. 1 ст. 27.5 КоАП РФ);

– в днях. Дело об административном правонарушении рассматривается в 15-дневный срок (ч. 1 ст. 29.6 КоАП РФ);

– в сутках. Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение 10 суток со дня вручения или получения копии постановления (ч. 1 ст. 30.3 КоАП РФ);

– в месяцах. При наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного наказания в виде административного ареста, лишения специального права или в виде административного штрафа невозможно в установленные сроки, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, могут отсрочить исполнение постановления на срок до одного месяца (ст. 31.5 КоАП РФ).

Начало (момент) течения сроков имеет решающее значение для правильного их исчисления и установления в зависимости от того или иного юридического факта. В законодательстве об административных правонарушениях начало течения срока обусловлено действием, техническим обстоятельством или событием. Участники производства по делу об административном правонарушении должны знать момент, с которого начинается течение срока.

Начало течения срока обусловлено совершением следующих действий:

1) срок административного задержания лица исчисляется с момента *доставления* лица;

2) протокол об административном правонарушении составляется немедленно после *выявления* совершения административного правонарушения;

3) копия постановления по делу об административном правонарушении высылается лицам в течение трех дней со дня *вынесения* указанного постановления;

4) жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение 10 суток со дня *вручения или получения* копии постановления;

5) при *длвшемся* административном правонарушении срок давности привлечения к административной ответственности начинается исчисляться со дня *обнаружения* административного правонарушения;

6) в случае отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения уголовного дела, но при наличии в действиях лица признаков административного правонарушения сроки давности привлечения к административной ответственности начинают исчисляться *со дня принятия решения* об отказе в возбуждении уголовного дела.

Начало течения срока может быть обусловлено следующими техническими обстоятельствами:

1) дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, рассматривается *в день получения протокола* об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, – не позднее 48 часов с момента его задержания;

2) дело об административном правонарушении рассматривается в 15-дневный срок *со дня получения* судьей, органом, должностным лицом, правомочным рассматривать дело, *протокола* об административном правонарушении и других материалов дела.

Далее, если продолжительность процессуальных действий исчисляется днями, сутками, месяцами, началом течения срока считается ноль часов суток, следующих за днем совершения процессуального действия.

Сроки в производстве по делам об административных правонарушениях определяют время, в течение которого должно быть совершено процессуальное действие. Течение срока прекращается, если действие было совершено своевременно. Однако в силу объективных и (или) субъективных причин срок может быть пропущен. Пропуск (истечение) срока лишает лицо возможности проведения того или иного процессуального действия.

Федеральный законодатель предусматривает возможность восстановления срока. Например, если пропущен срок подачи жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, то он может быть восстановлен судьей или должностным лицом, правомочным рассматривать жалобу по ходатайству лица, подающего жалобу (ч. 2 ст. 30.3 КоАП РФ).

Существует возможность и зачета срока в производстве по делу об административном правонарушении. Например, срок административного задержания засчитывается в срок административного ареста. Срок доставления засчитывается в срок административного задержания.

§ 6. Подведомственность дел об административных правонарушениях: понятие и виды

Смысл понятия «подведомственность» означает нахождение в ведении или управлении кого-либо чего-либо. При определении категории «подведомственность дел об административных правонарушениях» общий смысл понятия «подведомственность» не меняется, а только более детально конкретизируется.

С учетом специфики субъектного состава и содержания деятельности, связанной с разрешением дел об административных правонарушениях, *подведомственность дел об административных правонарушениях* определяется как *установление и разграничение компетенции между различными государственными органами, наделенными соответствующими юрисдикционными полномочиями по возбуждению и разрешению дел об административных правонарушениях.*

Понятие подведомственности имеет важное значение в двух аспектах – материальном и процессуальном. Материальный аспект заключается в том, что вопросы подведомственности составляют часть компетенции органа (должностного лица), а следовательно, определяют его права, обязанности и правовой статус в целом.

Процессуальная же сторона подведомственности имеет решающее значение как для возникновения административно-юрисдикционного отношения (возбуждения дела об административном правонарушении), так и для всего процесса (производства) в целом. Именно посредством определения подведомственности реализуется цель обеспечения оперативного, квалифицированного и объективного производства по делам об административных правонарушениях.

КоАП РФ определяет вопросы подведомственности в двух главах 22 и 23 раздела III «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях».

Перечень органов и должностных лиц, наделяемых государственно-властными полномочиями по делам об административных правонарушениях, регламентирован вышеназванными нормами КоАП РФ и законодательством субъектов РФ. Всех уполномоченных субъектов можно разделить на 4 группы.

Первая группа – судебные органы, исполнительные органы государственной власти, комиссии, иные коллегиальные органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренные КоАП РФ.

Согласно ч. 1 ст. 22.1 КоАП дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, рассматриваются в пределах компетенции, установленной главой 23 этого Кодекса:

- 1) судьями (мировыми судьями);
- 2) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- 3) федеральными органами исполнительной власти, их структурными подразделениями, территориальными органами и структурными подразделе-

лениями территориальных органов, а также иными государственными органами в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ;

4) органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы;

5) органами, осуществляющими федеральный пробирный надзор и государственный контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, обращением, учетом и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней;

6) органами исполнительной власти субъектов РФ в случае передачи им полномочий Российской Федерации на осуществление государственного контроля и надзора, указанными в главе 23 КоАП РФ;

7) государственными учреждениями, подведомственными, соответственно, федеральным органам исполнительной власти, уполномоченным в соответствии с федеральными законами на осуществление федерального государственного пожарного надзора, государственного портового контроля, государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий на особо охраняемых природных территориях федерального значения.

Вторую группу составляют судебные органы, органы исполнительной власти, комиссии, иные коллегиальные органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренные законами субъектов РФ. Перечень этих органов дается ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ:

1) мировые судьи;

2) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;

3) уполномоченные органы и учреждения органов исполнительной власти субъектов РФ;

4) административные комиссии, иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законами субъектов РФ;

5) государственные учреждения, подведомственные, соответственно, органам исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченные в соответствии с федеральными законами на осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий на особо охраняемых природных территориях регионального значения.

К третьей (самой многочисленной) группе относятся исполнительные органы государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ и их должностные лица, уполномоченные возбуждать дела об административных правонарушениях согласно ст. 28.3 «Должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях» главы 28 КоАП РФ.

Четвертую группу составляют органы (должностные лица) прокуратуры, уполномоченные возбуждать производство по делу об административном правонарушении и непосредственно участвовать в процессе разрешения дела по существу, заявлять ходатайства, приносить протесты и т. п.

Положения о подведомственности позволяют выделять *общую и специальную подведомственность* в зависимости от того, какими правилами (общими или специальными) регламентируется процессуальная деятельность.

Законодательством РФ (в частности КоАП РФ) установлены общие правила, регулирующие подведомственность, но приоритетным является общеправовое положение о том, что в случаях действия специальных правил о подведомственности конкретные дела об административных правонарушениях рассматриваются на основе этих правил.

В производстве по делам об административных правонарушениях законодательно регулируются следующие *виды подведомственности*.

Постадийная подведомственность. Согласно действующему законодательству, в первую очередь КоАП РФ, каждая стадия производства по делам об административных правонарушениях имеет определенный круг участников с определенным для каждой стадии процессуальным статусом. Субъектами, ведущими производство (наделенными соответствующими юрисдикционными полномочиями), на разных стадиях могут быть разные субъекты, т. е. лицо, компетентное возбуждать дело, в ряде случаев не имеет полномочий его рассматривать или выносить решение, поэтому передает данное дело другому органу или должностному лицу, обладающему соответствующей компетенцией. Так, согласно ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, протоколы об административных правонарушениях вправе составлять должностные лица федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений и территориальных органов, должностные лица иных государственных органов в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ, должностные лица органов исполнительной власти субъектов РФ в случае передачи им полномочий Российской Федерации на осуществление государственного контроля и надзора, указанные в настоящей статье, а рассматривать эти категории дел уполномочены иные субъекты административно-юрисдикционной деятельности (например, согласно ст. 23.1 КоАП по ряду составов – судьи).

Отступление от правил постадийной подведомственности влечет незаконность дальнейших процессуальных действий и определение вынесенного решения по делу как ничтожного.

Родовая подведомственность – это разграничение полномочий между разными видами государственной власти: законодательной, судебной, административной (исполнительно-распорядительной), прокурорской и др.

Наиболее значимым для производства по делам об административных правонарушениях является вопрос о разграничении судебной и административной подведомственности, которые закреплены ст. 22.1 КоАП РФ.

Судебная подведомственность определяется законодателем как подсудность. Судьи судов общей юрисдикции (в том числе судьи гарнизонных военных судов), арбитражных судов и мировые судьи рассматривают подсудные (подведомственные) им дела об административных правонарушениях.

Административной подведомственностью наделяются уполномоченные органы исполнительной власти.

Несколько сложнее обстоит вопрос с определением подведомственности административных комиссий и комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Эти субъекты производства по делам об административных правонарушениях не являются органами государственной власти, и нередко их относят к публичным общественным объединениям. Поэтому, вероятно, есть нормативно обоснованные основания выделять еще один вид родовой подведомственности – *общественно-публичная подведомственность*.

Видовая подведомственность – это законодательное закрепление видов органов и их должностных лиц, уполномоченных рассматривать конкретные дела (группы дел). Данный вопрос приобретает особую важность после выяснения вопроса о родовой и постадийной подведомственности. В частности, при определении *судебной видовой* подведомственности требуется четкое выяснение того, какой суд (судья) – районный, арбитражный, гарнизонный или мировой – правомочен рассмотреть дело.

Особенно сложным является вопрос об определении *административной видовой* подведомственности в силу значительного множества органов и их должностных лиц, уполномоченных КоАП РФ возбуждать, рассматривать и выносить решение по делам об административных правонарушениях.

Кроме того, *видовая подведомственность* бывает *единоначальная* (судья, должностное лицо) и *коллегиальная* (административная комиссия, комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав).

Нарушение видовой подведомственности делает все дальнейшие процессуальные действия производства по делам об административных правонарушениях незаконными, а процессуальные акты (в том числе решение по делу) – ничтожными.

Очень близка по своему содержанию к видовой *должностная подведомственность*, которая заключается в четком определении круга вопросов, которые правомочно решать каждое конкретное должностное лицо уполномоченного органа в процессе производства по делу об административном правонарушении. Так, ст. 23.3. КоАП РФ определяет, какие дела правомочны рассматривать различные структурные подразделения (должностные лица) от имени системы органов внутренних дел (полиции):

1) начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, начальники территориальных отделов (отделений) полиции, их заместители;

2) начальники линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, их заместители;

3) начальники дежурных смен дежурных частей линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, начальники линейных отделений (пунктов) полиции;

4) начальники дежурных смен дежурных частей линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, начальники линейных отделений (пунктов) полиции и другие сотрудники полиции, на которых возложен надзор за соблюдением соответствующих правил;

5) начальник государственной инспекции безопасности дорожного движения, его заместитель, командир полка (батальона, роты) дорожно-патрульной службы, его заместитель;

6) сотрудники государственной инспекции безопасности дорожного движения, имеющие специальное звание;

7) государственные инспектора безопасности дорожного движения;

8) государственные инспектора дорожного надзора;

9) старшие участковые уполномоченные полиции, участковые уполномоченные полиции.

Территориальная подведомственность устанавливает правила рассмотрения дел об административных правонарушениях на основе принципа территориальной юрисдикции уполномоченных органов. В рамках территориальной подведомственности также определяются вопросы места рассмотрения дела (ст. 29.5 КоАП РФ).

Общее правило территориальной подведомственности – дело рассматривается по месту совершения правонарушения. Специальная подведомственность (специальные нормы) предусматривает ряд исключений, например по делам об административных правонарушениях на транспорте, в области дорожного движения, области таможенного дела, области защиты Государственной границы РФ.

С территориальной подведомственностью связан один из аспектов *альтернативной подведомственности*, когда при наличии соответствующих условий допускается разрешение дела одним из нескольких юрисдикционных органов (например, рассмотрение дела или по месту учета транспортного средства или по месту совершения правонарушения). Как правило, этот аспект альтернативной территориальной подведомственности связан с усмотрением заинтересованного лица.

Другой стороной альтернативной подведомственности является *усмотрение* органа или должностного лица. Так, вопросы альтернативной судебной подведомственности урегулированы ч. 2 ст. 23.1, где названо значительное число составов правонарушений, производство по которым может быть передано органом или должностным лицом, его производившим, в суд.

Важно отметить, что суд может рассматривать дела, названные в ч. 2 ст. 23.1 только в том случае, если иные уполномоченные субъекты сочтут это нужным.

В случае упразднения законодательно определенных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, вплоть до определения новых субъектов административной юрисдикции, подведомственные им дела рассматривают судьи.

Порядок определения подведомственности в случаях преобразования, иной реорганизации или переименования таких органов детально урегулирован ст. 22.3 КоАП РФ.

§ 7. Административные комиссии и их место в системе органов административной юрисдикции

КоАП РФ не закрепляет понятий коллегиальных органов и административной комиссии, вследствие чего нечеткость правового регулирования деятельности административных комиссий на федеральном уровне приводит к разнообразию нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность административных комиссий на региональном уровне, и их содержания.

В большинстве субъектов РФ понятие административных комиссий закрепляется в специальных законах об административных комиссиях⁴. Нередки случаи, когда определение административных комиссий дается в законах субъектов РФ о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по образованию и организации деятельности административных комиссий⁵, а также в региональных законах об административных правонарушениях.

К примеру, Закон Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ (с изм. и доп.) «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» содержит следующее определение административных комиссий: административные комиссии в Воронежской области являются постоянно действующими коллегиальными органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, отнесенных к их компетенции вышеуказанным законом.

В Законе Архангельской области от 3 июня 2003 г. № 172-22-ОЗ «Об административных правонарушениях» административные комиссии определяются как коллегиальные исполнительные органы по рассмотрению дел об административных правонарушениях, отнесенных к их компетенции указанным законом. В данном случае некорректным является отнесение комиссий к исполнительным органам без указания властной структуры, к которым они относятся (местное самоуправление или государственная власть).

По Кодексу Кабардино-Балкарской Республики об административных правонарушениях от 22 июля 2003 г. № 66-РЗ административные комиссии являются постоянно действующими в районах и городах республиканского

⁴ См., например, Закон Республики Адыгея от 9 января 2007 г. № 54 (с посл. изм. от 29.04.2008) «Об административных комиссиях Республики Адыгея», Закон Чувашской Республики от 30 мая 2003 г. № 17 (с посл. изм. от 27.02.2010) «Об административных комиссиях», Закон Владимирской области от 30 декабря 2002 г. № 141-ОЗ (с посл. изм. от 08.11.2010) «Об административных комиссиях», Закон Оренбургской области от 6 сентября 2004 г. № 1453/231-III-ОЗ (с посл. изм. от 28.04.2010) «Об административных комиссиях в Оренбургской области» и др.

⁵ См., например, Закон Республики Татарстан от 30 декабря 2005 г. № 144-РТ (с посл. изм. от 30.07.2010) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственными полномочиями республики Татарстан по образованию и организации деятельности административных комиссий», Закон Алтайского края от 10 марта 2009 г. № 12-ЗС (с посл. изм. от 06.01.2011) «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в области создания и функционирования административных комиссий при местных администрациях».

подчинения коллегиальными органами, уполномоченными осуществлять подготовку к рассмотрению и рассматривать дела об административных правонарушениях, совершенных на территориях соответствующих муниципальных образований, в пределах установленной Кодексом компетенции. На наш взгляд, в данном случае законодатель необоснованно выделил как отдельную такую стадию производства по делам об административных правонарушениях, как подготовка к рассмотрению дела в определении понятия административной комиссии, поскольку в обязанности любого органа, должностного лица, рассматривающего дела об административных правонарушениях, уже входит подготовка к рассмотрению дела.

Представляется целесообразным определить административные комиссии как постоянно действующие коллегиальные органы специальной юрисдикции, уполномоченные в пределах своей компетенции рассматривать дела об административных правонарушениях.

На наш взгляд, данное понятие административной комиссии необходимо закрепить в КоАП РФ, чтобы исключить различное трактование данного понятия в законах субъектов РФ и, как следствие, возложение на них функций, не свойственных органам административной юрисдикции.

Анализируя понятие административных комиссий, представляется необходимым затронуть вопрос и о функциях, присущих указанным коллегиальным органам.

Функция (лат. *functio* – «исполнение, осуществление») представляет собой деятельность, обязанность, работу; внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений⁶; роль, значение чего-нибудь; обязанность, круг деятельности⁷.

Функции – это то, чем занимаются административные комиссии. В функциях конкретизируются сущность административных комиссий, их назначение как коллегиального органа административной юрисдикции.

А. А. Макарец и И. А. Нестеренко выделяют «два основных направления деятельности административных комиссий: рассмотрение дел, связанных с административными правонарушениями, и профилактика правонарушений»⁸.

Необходимо отметить, что в определениях административных комиссий упоминается только одна непосредственная функция – рассмотрение дел об административных правонарушениях. Вместе с тем в настоящее время профилактика административных правонарушений в рамках деятельности административных комиссий практически не реализуется. Хотя в некоторых региональных законах эта функция административных комиссий указывает-

⁶ Головистикова А. Н., Грудцына Л. Ю. Толковый словарь юридических терминов. М., 2008. С. 408.

⁷ Ожегов С. И. Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений / Рос. академия наук, Ин-т рус. языка им. В. В. Виноградова. 4-е изд., доп. М., 2004. С. 858.

⁸ Макарец А. А., Нестеренко И. А. Организационно-правовой режим административных комиссий : теоретический и практический аспекты // Право и политика. 2009. № 3. С. 523.

ся наряду с рассмотрением дел. Так, например, в Законе Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ (с изм. и доп.) «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» указано, что административная комиссия проводит анализ административных правонарушений, совершаемых на территории своей юрисдикции, и вносит в заинтересованные органы предложения по устранению причин, способствующих их совершению, а также осуществляет иные мероприятия по профилактике административных правонарушений, Закон Волгоградской области от 2 декабря 2008 г. № 1789-ОД (с посл. изм. от 13.07.2011) «Об административных комиссиях» в качестве задач административных комиссий выделяет предупреждение административных правонарушений, правовое просвещение населения по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, общественной нравственности, общественного порядка и общественной безопасности, а также по вопросам административного законодательства.

Следует заметить, что в 1960–1970 гг. главной функцией административных комиссий являлась именно профилактика.

Специфика административных комиссий, как указывает В. Д. Сорокин, «как раз состоит в том, что в своей деятельности они органически сочетают меры государственного принуждения с различными формами общественно-воздействия, воспитания и профилактики»⁹.

По мнению А. П. Ключниченко и И. Н. Гоголевой, «воспитательная функция – главная, но не единственная задача административных комиссий. Последние выполняют также и задачи карательного свойства, обладая широкими полномочиями по наложению на виновных в совершении административных проступков лиц различных мер административного наказания. Меры административного наказания при этом также в конечном итоге являются средством воспитания и перевоспитания правонарушителей»¹⁰. На основании этого ученые приходят к выводу о том, что «воспитание, кара и профилактика – таков триединый комплекс задач, выполняемых административными комиссиями в борьбе с правонарушениями и определяющих общественно-политическое существо их правоохранительной деятельности»¹¹.

Аналогичной точки зрения придерживаются Л. М. Розин и Ф. С. Разаренов, замечая, что «воспитательная сторона в работе административных комиссий занимает большое место, ибо она способствует предупреждению нарушения», и административные комиссии «борются с нарушителями не только путем наложения взыскания, а повседневным воспитанием населения, использованием сил общественных организаций трудящихся и мер общественного воздействия»¹².

⁹ Сорокин В. Д. Административные комиссии при исполкомах районных, городских советов депутатов трудящихся. М., 1964. С. 12.

¹⁰ Ключниченко А. П., Гоголев И. Н. Административные комиссии как правоохранительные формирования // Труды Киевской высшей школы МВД СССР. Вып. 7. Киев, 1973. С. 228.

¹¹ Там же. С. 229.

¹² Розин Л. М., Разаренов Ф. С. Административные комиссии при исполкомах районных и городских советов депутатов трудящихся. М., 1962. С. 19.

Непосредственно в советском административном законодательстве профилактика, хоть и косвенно, но указывалась в качестве приоритетной функции. Так, п. 16 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» закреплял, что органы и должностные лица, которым предоставлено право наложения на граждан штрафов в административном порядке, вправе вместо наложения штрафа сделать нарушителю предупреждение либо передать в отношении его материалы в товарищеский суд или общественные организации по месту его работы или жительства для применения мер общественного воздействия¹³.

Несмотря на такую значимую роль функции профилактики в прошлом, в настоящее время ученые подтверждают, что данное направление своей деятельности административные комиссии практически не реализуют, работа по профилактике административных правонарушений остается на низком уровне¹⁴. Хотя, по мнению В. М. Сырых, «профилактическая деятельность государства вносит значительный вклад в дело борьбы с правонарушениями, за укрепление законности и правопорядка»¹⁵. Стоит отметить, что профилактика – это совокупность предупредительных мероприятий, направленных на сохранение и укрепление нормального состояния, порядка¹⁶. То есть профилактика правонарушений представляет собой социально-правовую деятельность какого-либо органа. Однако целью организации и деятельности административных комиссий является привлечение к административной ответственности. В связи с этим следует согласиться с мнением Е. К. Замотаевой о том, что административные комиссии «являются коллегиальными органами и создаются для рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях, то есть осуществляют исключительно юрисдикционные функции»¹⁷. Таким образом, административная комиссия должна быть органом исключительной административной юрисдикции, поскольку остается не ясным, каким образом коллегиальный орган может осуществлять профилактические мероприятия, с учетом того, что основными формами работы административных комиссий являются заседания.

¹³ Сборник нормативных актов, на основании которых административные комиссии при исполкомах районных, городских советов депутатов трудящихся могут привлекать граждан к административной ответственности. Тула, 1964. С. 8.

¹⁴ Макарецев А. А., Нестеренко И. А. Организационно-правовой режим административных комиссий... С. 523.

¹⁵ Сырых В. М. Теория государства и права : учеб. для вузов. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 463.

¹⁶ См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений / Рос. академия наук, Ин-т рус. языка им. В. В. Виноградова. 4-е изд., доп. М., 2004. С. 626.

¹⁷ Замотаева Е. К. Проблемы статуса административных комиссий в аспекте разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19. С. 34.

§ 8. Комиссии по делам несовершеннолетних

В соответствии с действующим законодательством РФ об административных правонарушениях и законодательством РФ о защите прав несовершеннолетних *комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав* являются специальными субъектами административной юрисдикции.

Процесс создания комиссий КоАП РФ относит к ведению субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях (п. 4 ч. 1 ст. 1.3.1). Аналогично урегулирован данный вопрос и Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (ст. 11). Однако принятое 6 ноября 2013 г. постановление Правительства РФ № 995, утверждающее Примерное положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, свидетельствует о том, что вопрос создания комиссий решается:

- и на федеральном уровне (общее рамочное правовое регулирование),
- и на уровне субъектов РФ (детализирующее правовое регулирование вопросов непосредственного организационно-функционального обеспечения деятельности комиссий).

Можно констатировать, что правовое положение комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и их деятельность по рассмотрению дел об административных правонарушениях урегулированы:

- Кодексом РФ об административных правонарушениях;
- федеральными нормативно-правовыми актами;
- нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Однако следует иметь в виду, что отдельные вопросы *организации и обеспечения деятельности* комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав могут регулироваться и нормативными актами органов *местного самоуправления*. Так, в соответствии с п. 6 ст. 140 Бюджетного кодекса РФ и Законом Воронежской области от 3 апреля 2006 г. № 29-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями Воронежской области по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» постановлением администрации городского округа город Воронеж от 30 июля 2010 г. № 662 (с изм. от 2016 г.) был утвержден Порядок поступления и расходования субвенции, предоставляемой бюджету городского округа город Воронеж на осуществление переданных отдельных государственных полномочий по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Система *полномочий* комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – КДН), а также их функционально-целевое назначение и основные задачи деятельности приводятся в Федеральном законе № 120 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», в котором определено следующее:

- 1) КДН создаются на территории субъекта РФ, а порядок их создания и порядок осуществления ими своей деятельности определяются законода-

тельством субъекта РФ. Вместе с тем Закон № 120 особо оговаривает, что рамочный акт – Примерное положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав – утверждается на *федеральном уровне* (Правительством РФ);

2) *целями функционирования* КДН являются:

– координация деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних,

– выявление и устранение причин и условий, способствующих этому,

– обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних,

– социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении,

– выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий.

Что касается дефиниции КНД, то она приводится в Примерном положении о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав: *комиссии являются коллегиальными органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних субъектов Российской Федерации*, – а далее в определение включены названные выше цели функционирования КДН.

На федеральном уровне (в Примерном положении) определена и система комиссий субъектов РФ, которую составляют:

1) комиссии, созданные высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ и осуществляющие деятельность на территории субъектов РФ;

2) комиссии, созданные органами местного самоуправления и осуществляющие деятельность на территории муниципальных образований субъектов РФ, – районные (городские), районные комиссии в городах (далее – муниципальные комиссии).

Однако в соответствии с постановлением Правительства РФ от 6 мая 2006 г. № 272 об утверждении Положения о Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, на федеральном уровне создана *Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав*, которая является координационным органом, образованным для обеспечения единого государственного подхода к решению проблем защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. Организационно-техническое обеспечение деятельности Комиссии осуществляется Министерством образования и науки Российской Федерации.

На уровне субъектов РФ во исполнение и на основе федерального законодательства приняты соответствующие нормативные акты, регламентирующие различные аспекты деятельности КДН, например:

1) в Воронежской области:

– Закон Воронежской области от 4 октября 2005 г. № 62-ОЗ (с изм. и доп.) «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Воронежской области»,

– Закон Воронежской области от 3 апреля 2006 г. № 29-ОЗ (с изм. и доп.) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями Воронежской области по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав»,

– постановление правительства Воронежской области от 11 августа 2010 г. № 657, утвердившее Административный регламент правительства Воронежской области по исполнению государственной функции «Осуществление контроля за деятельностью районных и городских комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, оказание им организационно-методической помощи»,

– постановление правительства Воронежской области от 15 июня 2009 г. № 496 (с изм. и доп.) «О комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав правительства Воронежской области»;

2) в городе Москве:

– Закон г. Москвы от 13 апреля 2005 г. № 12 (с изм. и доп.) «Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав»,

– Закон г. Москвы от 28 сентября 2005 г. № 47 (с изм. и доп.) «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве полномочиями города Москвы по образованию и организации деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав»,

– распоряжение Мэра Москвы от 1 сентября 2000 г. № 945-РМ (с изм. и доп.) «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» (вместе с «Положением о Московской городской межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав»).

Как показал анализ нормативных правовых актов, регламентирующих положение и функционирование КДН, спектр полномочий КДН весьма объемён. Все их можно подразделить в зависимости от содержания и объекта воздействия на следующие группы:

– *полномочия в отношении несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей* (например, защита и восстановление прав и законных интересов несовершеннолетних, их защита от всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации; обеспечение и оказание помощи в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетних, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы либо вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений; содействие в определении форм устройства несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства; осуществление иных функций по социальной реабилитации несовершеннолетних в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ; применение мер воздействия (в том числе мер административной ответственности) в отношении несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей);

– полномочия, реализуемые совместно с соответствующими органами или учреждениями или в отношении них (например, совместная подготовка материалов, представляемых в суд, по вопросам, связанным с содержанием несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа; рассмотрение представлений органов, осуществляющих управление в сфере образования, об исключении несовершеннолетних, не получивших общего образования, из образовательной организации);

– информационно-аналитические и координационные полномочия (например, обеспечение и осуществление мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних; подготовка и направление в органы государственной власти субъекта РФ и (или) органы местного самоуправления отчетов о работе по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории соответствующего субъекта РФ и (или) на территории соответствующего муниципального образования).

Основные правила и принципы создания и работы КДН определены в Примерном положении о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, и практически без изменений отражены в законодательстве субъектов РФ о КДН.

Согласно Примерному положению в состав комиссии входят:

– председатель комиссии, который несет персональную ответственность за организацию работы комиссии и представление отчетности о состоянии профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

– заместитель (заместители) председателя комиссии;

– ответственный секретарь комиссии;

– члены комиссии, которыми могут быть руководители (их заместители) органов и учреждений системы профилактики, представители иных государственных (муниципальных) органов и учреждений, представители общественных объединений, религиозных конфессий, граждане, имеющие опыт работы с несовершеннолетними, депутаты соответствующих представительных органов, а также другие заинтересованные лица.

Заседания комиссии проводятся в соответствии с планами работы, а также по мере необходимости и считаются правомочными, если на них присутствует не менее половины членов КДН. Решения принимаются большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии.

Заседания КДН оформляются протоколами, которые подписываются председательствующим на заседании комиссии и секретарем заседания комиссии.

По вопросам, отнесенным к их компетенции, КДН принимают постановления, обязательные для исполнения органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Постановления КДН направляются членам комиссии, в органы и учреждения системы профилактики и иным заинтересованным лицам и организациям и могут быть обжалованы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (судебном или административном).

Комиссия имеет бланк и печать со своим наименованием.

В части *административной юрисдикции КДН по вопросам привлечения несовершеннолетних к административной ответственности*, правовое регулирование осуществляется:

1) Кодексом РФ об административных правонарушениях, в котором устанавливаются:

– подведомственность дел об административных правонарушениях комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав как предмет ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях (ч. 1 ст. 1.3);

– создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав как предмет ведения субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях (ч. 3 ст. 1.3.1);

– право КДН применять меры административной ответственности к несовершеннолетним лицам, достигшим к моменту совершения административного правонарушения возраста 16 лет, а с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, – освобождать его от административной ответственности с применением к нему соответствующей меры воздействия (ст. 2.3);

– право КДН рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, в пределах установленной компетенции (ч. 1 ст. 22.1);

– право КДН рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ (ч. 2 ст. 22.1);

– подведомственность районных (городских), районных в городах КДН (ч. 1 ст. 23.2) по рассмотрению дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, а также таких дел об административных правонарушениях, как:

неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних (ст. 5.35),

нарушение порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждения для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей (ст. 5.36),

вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции или одурманивающих веществ (ст. 6.10), а также его вовлечение в процесс потребления табака (ст. 6.23),

нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ (ст. 20.22);

– право КДН рассматривать дела о безбилетном проезде несовершеннолетнего (ст. 11.18), в случае если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение КДН;

– право членов КДН составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.35–5.37, 6.10, 6.23 КоАП РФ (ст. 28.3);

2) законодательством субъектов РФ, где указываются конкретные составы административных правонарушений, по которым КДН (члены КДН) правомочны составлять протоколы, рассматривать дела о них по существу и выносить решения. Например, в соответствии с Законом Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области»:

– комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.2 «Несоблюдение требований к обеспечению мер по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей» рассматриваемого закона Воронежской области (ст. 7);

– члены комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав составляют протоколы об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.2 рассматриваемого закона Воронежской области.

§ 9. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

Меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении – это процессуальные действия, применяемые исключительно в связи с совершением административного правонарушения, и осуществляемые в целях:

- пресечения административного правонарушения;
- установления личности нарушителя;
- составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения;
- обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления.

Таким образом, главным основанием применения мер обеспечения производства по делу является административное правонарушение. Названные меры также служат обнаружению, закреплению и использованию доказательств по делу об административных правонарушениях. Источниками получения данных, используемых в качестве доказательств по делу об административном правонарушении, выступают протоколы о применении мер обеспечения производства по делу.

Правовой основой применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении служат КоАП РФ (ч. 1 п. 4 ст. 1.3 КоАП РФ), в частности глава 27 КоАП РФ, и принимаемые в соответствии с ним нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в отношении должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей,

прокуроров и иных лиц), устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами.

Рассматриваемые меры могут применяться только в течение того времени, пока ведется производство по делу об административном правонарушении. С момента составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу, в соответствии с ч. 4 п. 1 ст. 28.1 КоАП РФ, дело об административном правонарушении считается возбужденным.

В соответствии с ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ уполномоченное лицо в пределах своих полномочий вправе применять следующие меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении:

- 1) доставление;
- 2) административное задержание;
- 3) личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;
- 4) изъятие вещей и документов;
- 5) отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида;
 - 5.1) освидетельствование на состояние алкогольного опьянения;
- 6) медицинское освидетельствование на состояние опьянения;
- 7) задержание транспортного средства;
- 8) арест товаров, транспортных средств и иных вещей;
- 9) привод;
- 10) временный запрет деятельности;
- 11) залог за арестованное судно;
- 12) помещение иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальные учреждения, предусмотренные Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Вред, причиненный незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

Охарактеризуем названные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

1. *Доставление*, т. е. принудительное препровождение физического лица, а в случаях, предусмотренных КоАП РФ, судна и других орудий совершения административного правонарушения в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным.

Порядок осуществления доставления регламентируется ст. 27.2 КоАП РФ. Доставление связано с кратковременным ограничением свободы действий и передвижения физического лица, которое доставляется в специальное служебное помещение. Например, доставление осуществляется должностными

лицами органов внутренних дел в служебное помещение органа внутренних дел или помещение органа местного самоуправления сельского поселения.

Применение доставления предполагает обязательное последующее составление соответствующим должностным лицом протокола о доставлении (о доставлении также может быть сделана запись в протоколе по делу об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании) и возбуждение с этого момента дела об административном правонарушении (ч. 4 п. 1 ст. 28.1 КоАП РФ). В связи с этим доставление физического лица не может быть осуществлено без наличия поводов к возбуждению дела об административном правонарушении и только в том случае, если составление протокола является обязательным.

Статьей 27.2 КоАП РФ установлен исчерпывающий перечень должностных лиц, уполномоченных осуществлять доставление. К ним относятся должностные лица органов исполнительной власти, которые в соответствии с федеральными законами имеют право на осуществление принудительных действий, ограничивающих права и свободы человека и гражданина. Это, например, должностные лица органов внутренних дел; военнослужащие внутренних войск; военнослужащие пограничных органов и пограничных войск; должностные лица таможенных органов; военнослужащие и сотрудники органов уголовно-исполнительной системы. Широкие полномочия по доставлению предоставлены органам внутренних дел (полиции). Органы внутренних дел могут осуществлять доставление с целью составления протокола по делу об административном правонарушении физических лиц также в случае обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях при выявлении любых иных административных правонарушений.

Время доставления законом не установлено, но в КоАП РФ говорится, что оно должно быть осуществлено в возможно короткий срок. Если в процессе составления протокола об административном правонарушении выяснится необходимость административного задержания физического лица, то доставление перейдет в задержание.

2. Под *административным задержанием* понимается кратковременное ограничение свободы физического лица. Данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении применяется уполномоченными должностными лицами в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу. Основания и порядок административного задержания регламентируются ст. 27.3 КоАП РФ.

Законодательством РФ предусмотрены особенности проведения процедуры административного задержания для некоторых категорий граждан. Например, административному задержанию не подлежат: Президент РФ, депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации Федерального Собрания РФ; депутаты представительных органов государственной власти субъектов РФ; депутаты представительных органов местного самоуправления; судьи, прокуроры и следователи прокуратуры, сотрудники некоторых

оперативных служб при исполнении ими служебных обязанностей. В ряде случаев задержание может быть применено к указанным лицам, но лишь при соблюдении определенных условий (например, в присутствии официального представителя соответствующего органа).

Не подлежат административному задержанию и совершившие правонарушение иностранные граждане, пользующиеся дипломатической неприкосновенностью и предъявившие в подтверждение дипломатический паспорт, дипломатическую или консульскую карточку или служебное удостоверение личности.

Иностранные граждане, не пользующиеся дипломатической неприкосновенностью, и лица без гражданства при совершении административного правонарушения подвергаются административному задержанию на общих основаниях.

Административное задержание вправе осуществлять:

– должностные лица органов внутренних дел (полиции) – при выявлении административных правонарушений, дела о которых в соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ рассматривают органы внутренних дел (полиции), либо административных правонарушений, по делам о которых в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ органы внутренних дел (полиция) составляют протоколы об административных правонарушениях, а также при выявлении любых административных правонарушений в случае обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях;

– старшее в месте расположения охраняемого объекта должностное лицо федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции в сфере деятельности войск национальной гвардии РФ – при выявлении административных правонарушений, связанных с причинением ущерба охраняемым ими объекту или вещам либо с посягательством на такие объект или вещи, а равно с проникновением в охраняемую ими зону;

– должностные лица военной автомобильной инспекции – при выявлении нарушений Правил дорожного движения водителем транспортного средства Вооруженных Сил Российской Федерации, войск национальной гвардии Российской Федерации, инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти или спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны;

– должностные лица пограничных органов, должностные лица органов внутренних дел (полиции) – при выявлении административных правонарушений в области защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, а также при выявлении административных правонарушений во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации;

– должностные лица таможенных органов – при выявлении нарушений таможенных правил;

– военнослужащие и должностные лица органов и учреждений уголовно-исполнительной системы – при выявлении административных правонарушений, предусмотренных ст. 19.3, 19.12 КоАП РФ, а также административных правонарушений, связанных с причинением ущерба охраняемым ими объекту или вещам либо с посягательством на такие объект или вещи, а равно с проникновением в охраняемую ими зону;

– должностные лица, осуществляющие контртеррористическую операцию, – при выявлении административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.27 настоящего КоАП РФ.

Перечень должностных лиц, уполномоченных осуществлять административное задержание, устанавливается соответствующим федеральным органом исполнительной власти.

По просьбе задержанного лица о месте его нахождения уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учебы), защитник. Уведомление должно быть проведено в кратчайшие сроки. Об административном задержании несовершеннолетних в обязательном порядке уведомляются его родители или законные представители. Задержанному лицу разъясняются его права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается соответствующая запись в протоколе. В частности, это лицо имеет право знать, за совершение какого административного правонарушения оно задержано, требовать проверки прокурором правомерности административного задержания и др.

Задержанные лица содержатся в специально отведенных для этого помещениях органов, должностные лица которых осуществляют задержание, либо в специальных учреждениях, создаваемых в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов РФ. Указанные помещения должны отвечать санитарным требованиям и исключать возможность их самовольного оставления.

Порядок содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, определяется Положением об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц¹⁸. Положением определяется порядок размещения задержанных лиц в специальных помещениях. В них раздельно размещаются: лица мужского пола и женского пола, несовершеннолетние и совершеннолетние лица, лица, имеющие признаки инфекционных заболеваний или признаки, указывающие на наличие у них таких заболеваний. Задержанные лица, находящиеся в специальных помещениях, располагаются на скамьях (диванах). Норма площади, устанавливаемая для одного задержанного лица, составляет не менее 2 квадратных метров. Задержанные на срок более трех часов лица обеспечиваются в ночное время местом для сна. В отопительный сезон в специальных помещениях должна поддерживаться температура не ниже +18 градусов по Цельсию. Специальные помещения освещаются с наступлением темного времени.

¹⁸ Положение об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц : утв. постановлением Правительства РФ от 15 октября 2003 г. № 627 (с изм. и доп.).

Лицам, задержанным в административном порядке, разрешается иметь при себе одежду, головной убор, одну пару обуви по сезону, носовые платки, протезы или костыли (инвалидам), они могут при наличии медицинских показаний пользоваться лекарственными средствами.

Задержанному лицу по истечении срока задержания возвращаются изъятые у него предметы (вещи, документы, ценности и деньги), за исключением предметов, являющихся орудием или непосредственным объектом правонарушения.

Об административном задержании составляется протокол, в котором указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о задержанном лице, время, место и мотивы задержания. Административное задержание может быть применено в исключительных случаях, когда это действительно нужно для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения постановления по делу, поэтому в протоколе об административном задержании в обязательном порядке указываются мотивы задержания. Протокол об административном задержании подписывается должностным лицом, его составившим, и задержанным лицом. В случае если задержанное лицо отказывается подписать протокол, в протоколе об административном задержании делается соответствующая запись. Копия протокола об административном задержании вручается задержанному лицу по его просьбе.

Общий срок административного задержания не должен превышать трех часов. Частями 2 и 3 ст. 27.5 КоАП РФ предусмотрены исключения из данного правила. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, посягающем на установленный режим Государственной границы Российской Федерации и порядок пребывания на территории Российской Федерации, об административном правонарушении, совершенном во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, или о нарушении таможенных правил, в случае необходимости для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест или административное выдворение за пределы РФ, может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов.

Учитывая положение ст. 22 Конституции РФ о том, что до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов, административное задержание на больший срок не допускается ни при каких обстоятельствах.

В срок административного задержания лица, совершившего административное правонарушение, включается время фактического нахождения за-

держанного в специально отведенных для этого помещениях до момента его освобождения или до момента назначения административного наказания в виде административного ареста. Если административному задержанию предшествовало доставление лица в служебное помещение для составления протокола об административном правонарушении, то срок административного задержания исчисляется с момента его доставления. В случае задержания лица, находящегося в состоянии опьянения, срок задержания исчисляется со времени его вытрезвления.

По истечении срока административного задержания лица должны быть освобождены, если отпала необходимость в дальнейшем ограничении свободы задержанных лиц (например, назначение наказания в виде административного ареста).

3. *Личный досмотр, досмотр вещей*, находящихся при физическом лице, т. е. обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности. Досмотр осуществляется в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

Досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ручной клади, багажа, орудий охоты и рыболовства, добытой продукции и иных предметов), осуществляется уполномоченными на то должностными лицами в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

При личном досмотре понятые и лица, производящие досмотр, должны быть одного пола с досматриваемым.

В исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, используемые в качестве оружия, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть осуществлены без понятых.

В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

О проведении досмотра составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или протоколе об административном задержании. В нем указываются: 1) дата и место его составления; 2) должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол; 3) сведения о физическом лице, подвергнутом личному досмотру; 4) вид, количество, иные идентификационные признаки вещей, в том числе тип, марка, модель, калибр, серия, номер, иные идентификационные признаки оружия, вид и количество боевых припасов; 5) вид и реквизиты документов, обнаруженных при досмотре, находящихся при физическом лице.

В протоколе о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, делается запись о применении фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, с применением фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу.

Протокол о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, подписывается должностным лицом, его составившим, лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, либо владельцем вещей, подвергнутых досмотру, понятыми в случае их участия. В случае отказа лица, в отношении которого ведется производство по делу, владельца вещей, подвергнутых досмотру, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись. Копия протокола о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, вручается владельцу вещей, подвергнутых досмотру, по его просьбе.

Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов производится должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы по делам об административных правонарушениях. Производится осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальным предпринимателям помещений, территорий, используемых для осуществления предпринимательской деятельности, находящихся там вещей и документов.

Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов осуществляется в присутствии представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя, а также в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

О проведении осмотра составляется протокол, который подписывается должностным лицом, его составившим, законным представителем юридического лица, индивидуальным предпринимателем либо в случаях, не терпящих отлагательства, иным представителем юридического лица или представителем индивидуального предпринимателя, а также понятыми. В случае отказа законного представителя юридического лица или иного его представителя, индивидуального предпринимателя или его представителя от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

В протоколе об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов делается запись о применении фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении осмотра с применением фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу.

Копия протокола об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов вручается законному представителю юридического лица или иному его представителю, индивидуальному предпринимателю или его представителю.

Досмотр транспортного средства производится при пресечении административного правонарушения в целях обнаружения орудий совершения либо предметов правонарушения. Досмотр представляет собой обследование

транспортного средства любого вида, проводимое без нарушения его конструктивной целостности.

В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

Досмотр транспортного средства осуществляется в присутствии лица, во владении которого оно находится. В случаях, не терпящих отлагательства, досмотр транспортного средства может быть осуществлен в отсутствие указанного лица. При осуществлении досмотра составляется протокол, копия которого вручается лицу, во владении которого находится транспортное средство, подвергнутое досмотру. В протоколе о досмотре транспортного средства делается запись о применении фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении досмотра с применением фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу.

4. *Изъятие вещей и документов*, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженных на месте его совершения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, досмотре транспортного средства представляет собой принудительную меру обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, направленных на сбор вещественных доказательств, а также на недопущение использования орудий совершения или предметов административного правонарушения. Изъятие производится в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

Об изъятии вещей и документов составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении, протоколе осмотра места совершения административного правонарушения или протоколе об административном задержании. Об изъятии водительского удостоверения, удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), удостоверения судоводителя, удостоверения пилота делается запись в протоколе об административном правонарушении или протоколе осмотра места совершения административного правонарушения.

В случае если изымаются документы, с них изготавливаются копии, которые заверяются должностным лицом, изъявшим документы, и передаются лицу, у которого изымаются документы, о чем делается запись в протоколе. Если невозможно изготовить копии или передать их одновременно с изъятием документов, указанное должностное лицо передает заверенные копии документов лицу, у которого были изъяты документы, в течение пяти дней после изъятия, о чем делается запись в протоколе. Если по истечении пяти дней после изъятия документов заверенные копии документов не были переданы лицу, у которого изъяты документы, заверенные копии документов в течение трех дней должны быть направлены по почте заказным почтовым отправлением, о чем делается запись в протоколе с указанием номера почтового отправления. Копии документов направляются по адресу места нахож-

дения юридического лица или адресу места жительства физического лица, указанному в протоколе.

В протоколе об изъятии вещей и документов указываются сведения о виде и реквизитах изъятых документов, виде, количестве, иных идентификационных признаках изъятых вещей, в том числе о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, иных идентификационных признаках оружия, виде и количестве боевых припасов.

В протоколе об изъятии вещей и документов делается запись о применении фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации документов. Материалы, полученные при изъятии вещей и документов с применением фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу.

Протокол об изъятии вещей и документов подписывается должностным лицом, его составившим, лицом, у которого изъяты вещи и документы, а также понятыми в случае их участия. В случае отказа лица, у которого изъяты вещи и документы, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись. Копия протокола вручается лицу, у которого изъяты вещи и документы, или его законному представителю.

В случае необходимости изъятые вещи и документы упаковываются и опечатываются на месте изъятия. Изъятые вещи и документы до рассмотрения дела об административном правонарушении хранятся в местах, определяемых лицом, осуществившим изъятие вещей и документов, в порядке, установленном соответствующим федеральным органом исполнительной власти¹⁹.

Изъятые огнестрельное оружие и патроны к нему, иное оружие, а также боевые припасы хранятся в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел.

Изъятые вещи, подвергающиеся быстрой порче, в порядке, установленном Правительством РФ, сдаются в соответствующие организации для ре-

¹⁹ Об утверждении Порядка хранения территориальными органами Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций изъятых вещей и документов до рассмотрения дела об административном правонарушении : приказ Роскомнадзора от 8 апреля 2013 г. № 377 ; О порядке хранения изъятых вещей и документов, имеющих значение доказательств по делам об административных правонарушениях : приказ ФТС РФ от 18 декабря 2006 г. № 1339 ; Об утверждении Инструкции о порядке хранения изъятых вещей и документов до рассмотрения дела об административном правонарушении в территориальных органах ФСКН России : приказ ФСКН РФ от 30 июля 2007 г. № 238 (в ред. от 20.05.2010) ; Об утверждении Инструкции о порядке хранения вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении : приказ МВД РФ от 31 декабря 2009 г. № 1025 ; Об утверждении Инструкции о порядке хранения изъятых вещей и документов по делам об административных правонарушениях, подведомственным пограничным органам : приказ ФСБ РФ от 6 июня 2007 г. № 293.

ализации, а при невозможности реализации уничтожаются²⁰. В соответствии с Положением к изъятым вещам, подвергающимся быстрой порче, относятся:

– вещи с ограниченным сроком годности, если этот срок истекает либо есть основания полагать, что срок истечет к моменту вступления постановления об административном правонарушении в законную силу, и вещи будут непригодны для реализации;

– вещи, требующие для сохранения своих товарных и потребительских качеств и обеспечения безопасности специальных температурных режимов или иных условий хранения, соблюдение которых затруднено или издержки по обеспечению которых соизмеримы со стоимостью изъятых вещей.

Решение о сдаче изъятых вещей для реализации принимается органом исполнительной власти, уполномоченным изымать орудия совершения или предметы административного правонарушения, после осмотра изъятых вещей и проверки их качества в установленном порядке органом, осуществляющим государственный надзор и контроль в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Лицо, у которого изъяты вещи, уведомляется о принятом решении, после чего изъятые вещи сдаются Российскому фонду федерального имущества для реализации.

Сданные Фонду изъятые вещи, реализация которых оказалась невозможной, а также изъятые вещи, которые на момент изъятия признаны некачественными и опасными, подлежат уничтожению по решению уполномоченного органа исполнительной власти. Уничтожение осуществляется на основании заключения эксперта органа государственного надзора и контроля любым технически доступным способом с соблюдением требований нормативных и технических документов в области охраны окружающей среды.

Изъятые этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция, не отвечающие обязательным требованиям стандартов, санитарных правил и гигиенических нормативов, подлежат направлению на переработку или уничтожению в порядке, установленном Правительством Российской Федерации²¹.

Переработка или уничтожение, а также хранение продукции вне мест ее изъятия из незаконного оборота (земельные участки, здания, строения, сооружения и помещения, в которых она находилась на момент принятия решения об изъятии) осуществляются организациями, привлекаемыми в соот-

²⁰ Положение о сдаче для реализации или уничтожения изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче : утв. постановлением Правительства РФ от 19 ноября 2003 г. № 694.

²¹ Постановление Правительства РФ от 22 мая 2013 г. № 430 «О переработке или уничтожении изъятых из незаконного оборота и об уничтожении конфискованных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (вместе с «Положением о переработке или уничтожении изъятых из незаконного оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», «Положением об уничтожении конфискованных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»).

ветствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Продукция для переработки или уничтожения передается уполномоченными органами организациям по акту приема-передачи или протоколу на основании судебного акта, предусматривающего переработку или уничтожение продукции.

При проведении рассматриваемой процессуальной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении может проводиться оценка изъятых вещей в случае, если:

- норма об ответственности за административное правонарушение предусматривает назначение административного наказания в виде административного штрафа, исчисляемого в величине, кратной стоимости изъятых вещей;

- изъятые вещи подвергаются быстрой порче и направляются на реализацию или уничтожение;

- изъятые из оборота в соответствии с законодательством Российской Федерации этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция подлежат направлению на переработку или уничтожению.

Стоимость изъятых вещей определяется на основании государственных регулируемых цен в случае, если таковые установлены. В остальных случаях стоимость изъятых вещей, за исключением изъятых товаров для личного пользования, перемещаемых физическими лицами через таможенную границу Таможенного союза, в отношении которых используется таможенная стоимость, определенная в соответствии с главой 49 Таможенного кодекса Таможенного союза, определяется на основании их рыночной стоимости. При необходимости стоимость изъятых вещей определяется на основании заключения эксперта.

5. Отстранение от управления транспортным средством и медицинское освидетельствование на состояние опьянения. Лицо, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, подлежит отстранению от управления транспортным средством до устранения причины отстранения. Это лицо подлежит направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

При отказе от прохождения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения либо несогласии указанного лица с результатами освидетельствования, а равно при наличии достаточных оснований полагать, что лицо находится в состоянии опьянения, и отрицательном результате освидетельствования на состояние алкогольного опьянения указанное лицо подлежит направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения

осуществляются должностными лицами, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, а в отношении водителя транспортного средства Вооруженных Сил Российской Федерации, войск национальной гвардии Российской Федерации, инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти или спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, – также должностными лицами военной автомобильной инспекции в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

Об отстранении от управления транспортным средством, а также о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения составляется соответствующий протокол, копия которого вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

В протоколе об отстранении от управления транспортным средством соответствующего вида, а также в протоколе о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения указываются дата, время, место, основания отстранения от управления или направления на медицинское освидетельствование, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о транспортном средстве и о лице, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Протокол об отстранении от управления транспортным средством, а также протокол о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения подписываются должностным лицом, их составившим, и лицом, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

В случае отказа лица, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, от подписания соответствующего протокола в нем делается соответствующая запись.

5.1. Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и оформление его результатов, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения осуществляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации²².

²² Об утверждении Правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством : постановление Правительства РФ от 26 июня 2008 г. № 475 (в ред. от 10.09.2016).

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения проводится должностными лицами, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, а в отношении водителя транспортного средства Вооруженных Сил Российской Федерации, войск национальной гвардии Российской Федерации, войск гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти – также должностными лицами военной автомобильной инспекции в присутствии двух понятых.

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения осуществляется с использованием технических средств измерения, обеспечивающих запись результатов исследования на бумажном носителе, разрешенных к применению Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения, поверенных в установленном порядке Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии, тип которых внесен в государственный реестр утвержденных типов средств измерений.

Перед освидетельствованием на состояние алкогольного опьянения должностное лицо, которому предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, или должностное лицо военной автомобильной инспекции информирует освидетельствуемого водителя транспортного средства о порядке освидетельствования с применением технического средства измерения, целостности клейма государственного поверителя, наличии свидетельства о поверке или записи о поверке в паспорте технического средства измерения.

При проведении освидетельствования на состояние алкогольного опьянения должностное лицо, которому предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, или должностное лицо военной автомобильной инспекции проводит отбор пробы выдыхаемого воздуха в соответствии с инструкцией по эксплуатации используемого технического средства измерения.

Факт употребления вызывающих алкогольное опьянение веществ определяется наличием абсолютного этилового спирта в концентрации, превышающей возможную суммарную погрешность измерений, а именно 0,16 миллиграмма на один литр выдыхаемого воздуха.

Результаты освидетельствования на состояние алкогольного опьянения отражаются в акте освидетельствования на состояние алкогольного опьянения, форма которого утверждается Министерством внутренних дел Российской Федерации по согласованию с Министерством здравоохранения Российской Федерации²³. К указанному акту приобщается бумажный носитель

²³ Об утверждении форм акта освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и протокола о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения : приказ МВД РФ от 4 августа 2008 г. № 676.

с записью результатов исследования. Копия этого акта выдается водителю транспортного средства, в отношении которого проведено освидетельствование на состояние алкогольного опьянения.

6. Направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения водитель транспортного средства подлежит:

а) при отказе от прохождения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения;

б) при несогласии с результатами освидетельствования на состояние алкогольного опьянения;

в) при наличии достаточных оснований полагать, что водитель транспортного средства находится в состоянии опьянения, и отрицательном результате освидетельствования на состояние алкогольного опьянения.

Направление водителя транспортного средства на медицинское освидетельствование на состояние опьянения в медицинские организации осуществляется должностным лицом, которому предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, а в отношении водителя транспортного средства Вооруженных Сил Российской Федерации, войск национальной гвардии РФ, войск гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти – также должностным лицом военной автомобильной инспекции в присутствии 2 понятых.

О направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения составляется протокол о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, форма которого утверждается Министерством внутренних дел Российской Федерации по согласованию с Министерством здравоохранения Российской Федерации. Копия протокола вручается водителю транспортного средства, направляемому на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Медицинское освидетельствование на состояние опьянения проводится в медицинских организациях, имеющих лицензию на осуществление медицинской деятельности с указанием соответствующих работ и услуг.

Медицинское освидетельствование на состояние опьянения проводится как непосредственно в медицинских организациях, так и в специально оборудованных для этой цели передвижных медицинских пунктах, соответствующих установленным Министерством здравоохранения Российской Федерации требованиям.

Медицинское освидетельствование на состояние опьянения проводится врачом-психиатром-наркологом либо врачом другой специальности (в сельской местности при невозможности проведения освидетельствования врачом указанное освидетельствование проводится фельдшером), прошедшим подготовку по вопросам проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения водителей транспортных средств.

Критерии, при наличии которых имеются достаточные основания полагать, что лицо находится в состоянии опьянения и подлежит направлению на медицинское освидетельствование, и порядок проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения²⁴.

Результаты медицинского освидетельствования на состояние опьянения и лабораторных исследований отражаются в акте медицинского освидетельствования на состояние опьянения, форма которого утверждается Министерством здравоохранения Российской Федерации.

Акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения составляется в 3 экземплярах, подписывается врачом (фельдшером), проводившим медицинское освидетельствование на состояние опьянения, и заверяется печатью с названием медицинской организации и наименованием подразделения, в котором проводилось освидетельствование.

В случае отсутствия у освидетельствуемого водителя транспортного средства документов, удостоверяющих его личность, врачом (фельдшером) в акте медицинского освидетельствования на состояние опьянения делается запись, содержащая сведения об официальном источнике информации, с помощью которого установлена личность освидетельствуемого.

Первый экземпляр акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения выдается должностному лицу, доставившему водителя транспортного средства в медицинскую организацию, второй экземпляр акта хранится в соответствующей медицинской организации, третий экземпляр акта выдается водителю транспортного средства, в отношении которого проводилось медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Статья 27.12 КоАП РФ предусматривает медицинское освидетельствование только лиц на состояние алкогольного опьянения, совершивших правонарушения, связанные с управлением транспортным средством. Однако суд, прокуратура требуют освидетельствования лиц, появившихся в общественном месте в состоянии опьянения или распивающих алкогольную продукцию в общественном месте. Следует отметить, что в КоАП РФ недостаточно урегулирован вопрос относительно правомерности применения процедуры медицинского освидетельствования в рамках административного преследования в случаях, прямо не указанных в ст. 27.12 КоАП РФ, например, по таким составам, как ст. 6.10, 20.20–20.21 КоАП РФ, доказательством наличия которых должны служить результаты медицинского освидетельствования на наличие алкоголя в организме. В соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ совершение административного правонарушения лицом, находящимся в состоянии опьянения, может быть признано обстоятельством, отягчающим административную ответственность, что согласно п. 4 ст. 26.1 КоАП РФ так-

²⁴ О медицинском освидетельствовании на состояние опьянения : приказ Минздрава России от 14 июля 2003 г. № 308 (в ред. от 05.03.2014).

же подлежит выяснению по делу об административном правонарушении. Таким образом, предусмотренный ст. 27.12 КоАП РФ достаточно узкий перечень составов административных правонарушений, в рамках которых может проводиться медицинское освидетельствование, не способствует выполнению задач законодательства и производства по делам об административных правонарушениях.

7. *Задержание транспортного средства.* Под задержанием транспортного средства понимается временное принудительное прекращение использования транспортного средства, включающее (в случае невозможности устранения причины задержания на месте выявления административного правонарушения) помещение его на специализированную стоянку – специально отведенное охраняемое место хранения задержанных транспортных средств.

Названная мера обеспечения применяется при нарушении правил эксплуатации транспортного средства и управлении транспортным средством. Задержание транспортного средства осуществляется за совершение тех же правонарушений, за которые могут отстранить от управления транспортным средством. Кроме указанных правонарушений, анализируемая мера применяется за совершение следующих правонарушений:

- 1) управление судном судоводителем или иным лицом, находящимся в состоянии опьянения (ст. 11.9 КоАП РФ);
- 2) нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств на проезжей части, повлекших создание препятствий (ч. 4 ст. 12.19 КоАП РФ);
- 3) невыполнение водителем транспортного средства требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ст. 12.26 КоАП РФ).

Решение о задержании транспортного средства соответствующего вида или о прекращении указанного задержания принимается должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях, а в отношении транспортного средства Вооруженных Сил Российской Федерации, войск национальной гвардии, инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти или спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, также должностными лицами военной автомобильной инспекции. Указанными должностными лицами составляется протокол о задержании транспортного средства.

В протоколе о задержании транспортного средства указываются дата, время, место, основания принятия решения о задержании транспортного средства, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о транспортном средстве и о лице, в отношении которого применена указанная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, а также наименование органа (учреждения, организации), должность, фамилия, имя и отчество лица, которое будет исполнять решение о задержании транспортного средства.

Протокол о задержании транспортного средства подписывается должностным лицом, его составившим, и лицом, в отношении которого применена указанная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Судно, доставленное в порт Российской Федерации должностными лицами, может быть задержано для выяснения обстоятельств административного правонарушения, обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении.

Задержание судна осуществляется должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях.

О задержании судна составляется протокол. Копия протокола о задержании судна вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Срок задержания судна исчисляется с момента составления протокола о задержании судна и не может превышать 72 часа. По истечении срока задержания судно подлежит освобождению либо аресту в порядке, предусмотренном ст. 27.14.1 КоАП РФ.

О задержании иностранного судна федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, незамедлительно уведомляет дипломатическое представительство или консульское учреждение государства флага судна в Российской Федерации.

Порядок хранения, содержания, обеспечения безопасной стоянки и возврата задержанных судов и порядок возмещения владельцам объектов инфраструктуры портов расходов, связанных с хранением судна и обеспечением жизнедеятельности его экипажа, устанавливаются Правительством Российской Федерации²⁵.

8. *Арест товаров, транспортных средств и иных вещей*, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, представляет собой принудительную меру обеспечения производства по делу, направленную на сбор вещественных доказательств по делам об административных правонарушениях, на недопущение использования орудия совершения или предметов административного правонарушения в противоправных целях. Названная мера заключается:

1) в составлении описи указанных товаров, транспортных средств и иных вещей;

2) в объявлении лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу, о запрете распоряжаться (а в случае необ-

²⁵ О хранении, содержании, обеспечении безопасной стоянки и возврата задержанных или арестованных судов, возмещении владельцам объектов инфраструктуры портов расходов, связанных с хранением судна и обеспечением жизнедеятельности его экипажа (вместе с «Правилами хранения, содержания, обеспечения безопасной стоянки и возврата задержанных или арестованных судов, возмещения владельцам объектов инфраструктуры портов расходов, связанных с хранением судна и обеспечением жизнедеятельности его экипажа») : постановление Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 1452.

ходимости и пользоваться) ими. Товары, транспортные средства могут быть упакованы и (или) опечатаны.

Для применения ареста необходимо наличие условия: товары, транспортные средства и иные вещи изъять невозможно, и (или) их сохранность может быть обеспечена без изъятия.

В случае отчуждения или сокрытия товаров, транспортных средств и иных вещей, на которые наложен арест, лицо, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, или хранитель подлежат ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей составляется протокол. В протоколе об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, и о лице, во владении которого находятся товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, их опись и идентификационные признаки, а также делается запись о применении фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении ареста с применением фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к протоколу.

9. *Привод* представляет собой принудительное препровождение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу, законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, свидетеля, к месту рассмотрения дела об административном правонарушении. В соответствии с ч. 3 ст. 29.4 КоАП РФ, если рассмотрение дела об административном правонарушении отложено в связи с неявкой без уважительных причин указанных и их отсутствие препятствует всестороннему, полному и объективному, своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с законом, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, выносят определение о приводе лиц.

Привод осуществляется:

1) органом, уполномоченным на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов, на основании определения судьи или постановления должностного лица указанного органа, рассматривающих дело об административном правонарушении, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов²⁶;

²⁶ Методические рекомендации по осуществлению привода лиц, уклоняющихся от явки в суд или к судебному приставу-исполнителю : подготовлены ФССП РФ.

2) органом внутренних дел (полицией) на основании определения указанного органа, иного органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел²⁷.

10. *Временный запрет деятельности* заключается в кратковременном, установленном на срок до рассмотрения дела судом прекращении деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Временный запрет деятельности может применяться, если за совершение административного правонарушения возможно назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

Временный запрет деятельности может применяться только в исключительных случаях, если это необходимо для предотвращения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды, для устранения допущенных нарушений, выразившихся в незаконном привлечении к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в несоблюдении установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, либо в нарушении правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), и если предотвращение указанных обстоятельств другими способами невозможно.

При нарушении законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма временный запрет деятельности не применяется. Приостановление операций по счетам организации, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, производится в соответствии с законодательством РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Временный запрет деятельности осуществляется должностным лицом, уполномоченным составлять протокол по делу об административном правонарушении.

При временном запрете деятельности должностным лицом, составившим протокол о временном запрете деятельности, производятся наложение пломб, опечатывание помещений, мест хранения товаров и иных матери-

²⁷ Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода : приказ МВД России от 21 июня 2003 г. № 438 (в ред. от 01.02.2012).

альных ценностей, касс, а также применяются другие меры по исполнению должностным лицом юридического лица, лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законным представителем юридического лица указанных в протоколе о временном запрете деятельности мероприятий, необходимых для временного запрета деятельности.

О временном запрете деятельности составляется протокол, в котором указываются основание применения этой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы должностного лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, объект деятельности, подвергшийся временному запрету деятельности, время фактического прекращения деятельности, объяснения лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законного представителя юридического лица.

Протокол о временном запрете деятельности подписывается составившим его должностным лицом, лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законным представителем юридического лица. В случае если кем-либо из указанных лиц протокол не подписан, должностное лицо делает в нем об этом соответствующую запись.

Копия протокола о временном запрете деятельности вручается под расписку лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законному представителю юридического лица.

11. Статья 27.18 КоАП РФ регламентирует такую меру обеспечения, как залог за арестованное судно.

Залог за арестованное судно состоит во внесении физическим или юридическим лицом, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, административная ответственность за которое установлена ч. 2 ст. 8.17, ст. 8.18–8.20 КоАП РФ, судовладельцем, страховщиком или компетентным органом государства флага судна денежных средств в суд, избравший данную меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Залог за арестованное судно может применяться в отношении российских и иностранных судов, зарегистрированных в Российской Федерации или иностранном государстве и явившихся орудием совершения административных правонарушений.

Залог за арестованное судно применяется в обязательном порядке в отношении иностранных судов, явившихся орудием совершения административного правонарушения на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации, административная ответственность за которое установлена ч. 2 ст. 8.17, ст. 8.18–8.20 КоАП РФ, в случае наличия ходатайства.

Ходатайство о применении залога за арестованное судно в письменной форме направляется в суд или должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении. Должностное лицо, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, при получении ходатайства о применении залога за арестованное судно обязано немедленно, а в случае необходимости дополнительного выяснения обстоятельств административного правонарушения в течение трех суток направить указанное ходатайство со всеми материалами дела в суд, уполномоченный рассматривать дело об административном правонарушении.

Решение о применении залога за арестованное судно и размере указанного залога принимается судом в срок не более 10 дней со дня получения ходатайства. При поступлении такого ходатайства от участников производства по делу об административном правонарушении или в случае необходимости дополнительного выяснения обстоятельств дела срок принятия решения о применении залога за арестованное судно может быть продлен, но не более чем на 15 дней.

Размер залога за арестованное судно определяется судом с учетом размера административного штрафа, установленного санкцией применяемой статьи Особенной части настоящего Кодекса, и (или) с учетом определяемых на основании заключения эксперта стоимости судна и других орудий совершения административного правонарушения и (или) размера ущерба, причиненного в результате совершения административного правонарушения. Размер залога за арестованное судно не может быть менее размера ущерба, причиненного в результате совершения административного правонарушения, и максимального размера административного штрафа, установленного санкцией применяемой статьи Особенной части настоящего Кодекса.

Решение судьи о применении залога за арестованное судно выносится в форме определения, которое может быть обжаловано в соответствии с правилами, установленными главой 30 КоАП РФ.

Копии определения о применении залога за арестованное судно вручаются должностному лицу, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, залогодателю или его законному представителю, физическому или юридическому лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, законному представителю указанного юридического лица либо защитнику. Залогодателю или его законному представителю разъясняется порядок возвращения залога за арестованное судно и его обращения в доход государства.

Деньги, являющиеся предметом залога за арестованное судно, вносятся на депозитный счет суда, избравшего данную меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении. О принятии указанного залога судом составляется протокол, копия которого вручается залогодателю.

О применении залога за арестованное судно федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, незамедлительно уведомляет дипломатическое представительство или консульское учреждение государства флага иностранного судна в Российской Федерации.

12. Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, заключается в их препровождении в специальные учреждения, предусмотренные Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», либо в специально отведенные для этого помещения пограничных органов и во временном содержании их в таких специальных учреждениях до принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.

Содержание в специальных учреждениях в условиях, исключающих возможность самовольного оставления их, применяется в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства в целях обеспечения исполнения принятого по делу постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации или решения должностного лица пограничного органа в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства по административным правонарушениям в области защиты Государственной границы Российской Федерации.

В специальное учреждение помещается иностранный гражданин или лицо без гражданства на основании постановления судьи, которое подлежит немедленному исполнению федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов²⁸.

В специально отведенное для этого помещение пограничного органа помещается иностранный гражданин или лицо без гражданства, совершившие административное правонарушение в области защиты Государственной границы Российской Федерации, на основании постановления судьи или решения соответствующего должностного лица пограничного органа.

²⁸ Об утверждении Порядка исполнения Федеральной службой судебных приставов постановления судьи о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение, предусмотренное законодательством Российской Федерации : приказ Минюста России от 11 сентября 2014 г. № 191.

Г л а в а 28

СТАДИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

§ 1. Система стадий и этапов производства по делам об административных правонарушениях

Постадийное деление юридических процессов отражает последовательность процессуальной деятельности, ее временную характеристику. В правовой литературе выделяются следующие критерии деления процессов на стадии: конкретные процессуальные задачи каждой стадии, круг участников процессуальной деятельности, вид принимаемого решения.

Производство по делам об административных правонарушениях состоит из последовательно совершаемых процессуальных действий, которые называются стадиями производства. Каждая стадия производства по делу об административном правонарушении имеет только свойственные ей цели и задачи; особенности, касающиеся процессуального статуса участников производства; сроки совершения процессуальных действий; свои процессуальные документы.

КоАП РФ четко закрепляет стадии производства по делам об административном правонарушении, процессуальные документы, подтверждающие выполнение задач каждой стадии, права и обязанности участников юрисдикционных отношений, возникающих в каждой стадии, круг вопросов, решаемых на ней.

В настоящее время ученые административисты традиционно выделяют такие стадии, как:

- возбуждение дела об административном правонарушении (первоначальные процессуальные действия, административное расследование);
- рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях;
- обжалование и опротестование постановлений по делам об административных правонарушениях;
- исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.

В стадиях производства по делам об административных правонарушениях выделяют этапы совокупность действий, имеющие цель дальнейшего продвижения дела.

На стадии возбуждения дела об административном правонарушении выделим следующие этапы:

- анализ должностным лицом ситуации (установление фактических данных), необходимой для подготовки решения и выбор нормы права, подлежащей применению или использованию;
- первоначальные процессуальные действия. К ним отнесем применение мер обеспечения производства по делу об административном правона-

рушении в соответствии с главой 27 КоАП РФ. Например, доставление в целях составления протокола по делу об административном правонарушении, административное задержание, направление на медицинское освидетельствование. Напомним, что дело считается возбужденным с момента составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу. К первоначальным процессуальным действиям относится и процедура административного расследования, если после выявления административного правонарушения осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат (ст. 28.7 КоАП РФ);

- составление протокола по делу об административном правонарушении;
- направление дела по подведомственности.

На стадии рассмотрения дела об административном правонарушении выделяются следующие этапы:

- подготовка дела к рассмотрению дела об административном правонарушении;
- непосредственное рассмотрение;
- принятие и вынесение решения.

На стадии исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях можно выделить следующие этапы:

- обращение постановления к исполнению;
- непосредственное исполнение постановления.

На стадии обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях выделяются следующие этапы:

- подготовка жалобы (протеста) к рассмотрению;
- непосредственное рассмотрение жалобы (протеста) на постановление по делу об административном правонарушении;
- принятие решения по жалобе (протеста).

Отметим, что выполнение задач каждой стадии позволяет последовательно переходить к конечной цели производства по делам об административных правонарушениях: привлечь или нет физическое или юридическое лицо к административной ответственности.

§ 2. Возбуждение дела об административном правонарушении

Начальной стадией производства по делу об административном правонарушении является стадия возбуждения дела, в задачи которой входят установление фактических обстоятельств совершенного деяния, официальное их документирование, осуществление правовой квалификации.

На стадии возбуждения дел об административных правонарушениях уполномоченные должностные лица органов административной юрисдикции совершают комплекс процедурно-процессуальных действий, в ходе которых:

- 1) устанавливается факт совершения административного правонарушения;

2) производится фиксация факта в протоколе по делу об административном правонарушении в соответствии со ст. 28.2 КоАП РФ;

3) определяется круг допустимых доказательств и средств доказывания согласно главе 26 КоАП РФ;

4) подведомственность дела для рассмотрения по существу, направление дела по подведомственности в соответствии со ст. 28.2 КоАП РФ.

Таким образом, анализ фактических обстоятельств и выбор нормы права, а следовательно, предварительная правовая квалификация осуществляются на стадии возбуждения дела об административном правонарушении (административном расследовании). Составлению протокола об административном правонарушении должен предшествовать внимательный правовой анализ выявленных действий (бездействия) физических и юридических лиц. Это необходимо для правильной квалификации, соответственно, для выбора вида и размера административного наказания. Также должна быть проведена работа по выявлению и оформлению доказательств совершенного правонарушения. Согласно действующему законодательству при осуществлении производства по делу об административном правонарушении подлежат выяснению: наличие события административного правонарушения; лицо, совершившее противоправные действия (бездействие); виновность лица; обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность; характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением; обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении; иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела; причины и условия совершения административного правонарушения.

Всестороннее и объективное исследование всех обстоятельств дела предвещает рассмотрение административного правонарушения, является важной задачей производства по делу, обеспечивающей законность в применении административной ответственности.

Юридическими фактами, влекущими возникновение отношений по привлечению к административной ответственности, выступают данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ).

В соответствии со ст. 28.1 КоАП РФ *поводами* к возбуждению дела об административном правонарушении являются:

1) непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

2) поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

3) сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (за исключе-

нием административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 5.27 и ст. 14.52 КоАП РФ);

4) фиксация административного правонарушения в области дорожного движения или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта РФ, совершенного с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи;

5) подтверждение содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства данных о том, что транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица.

Поводами к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.12–14.13 и 14.23 КоАП РФ, являются поводы, а также заявления лиц, участвующих в деле о банкротстве, и лиц, участвующих в арбитражном процессе по делу о банкротстве, органов управления должника – юридического лица, саморегулируемой организации арбитражных управляющих, содержащие достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, только при наличии указанных поводов и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Согласно ч. 2 ст. 202 АПК РФ производство по делам о привлечении к административной ответственности возбуждается в арбитражных судах на основании заявлений органов и должностных лиц, уполномоченных в соответствии с федеральным законом составлять протоколы об административных правонарушениях. Данное заявление должно отвечать требованиям, предусмотренным ст. 204 АПК РФ.

В случае несоответствия заявления требованиям, установленным ч. 1 ст. 204 АПК РФ, а также при отсутствии в приложении к заявлению документов, перечисленных в ч. 2 ст. 204 АПК РФ, суд, руководствуясь ст. 128 АПК РФ, выносит определение об оставлении заявления без движения. При получении протокола об административном правонарушении и иных документов без заявления суд возвращает их административному органу без вынесения определения в связи с отсутствием оснований для решения вопроса о возбуждении производства по делу в арбитражном суде.

В соответствии с п. 5 постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» при рассмотрении дел о привлечении к административной ответственности суд не связан требованием административного органа о назначении конкретного вида и размера наказания и определяет его, руководствуясь общими правилами назначения наказания, в том числе с учетом смягчающих и отягчающих обстоятельств.

Поэтому отсутствие в заявлении о привлечении к административной ответственности указания на конкретный вид и (или) размер подлежащего назначению наказания не является основанием для оставления заявления без движения.

Определим процессуальные действия, с момента совершения которых дело об административном правонарушении считается возбужденным:

1) составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения;

2) составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных ст. 27.1 КоАП РФ;

3) составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;

4) вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования, предусмотренного ст. 28.7 КоАП РФ;

5) вынесения постановления по делу об административном правонарушении в случаях:

– если непосредственно на месте совершения физическим лицом административного правонарушения уполномоченным на то должностным лицом назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа, протокол об административном правонарушении не составляется, а выносится постановление по делу об административном правонарушении в порядке, предусмотренном ст. 29.10 КоАП РФ;

– в случае выявления административного правонарушения, предусмотренного главой 12 КоАП РФ, или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта РФ, совершенных с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи.

При наличии повода к возбуждению дела об административном правонарушении в случае, если достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, обнаружены должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, в ходе проведения проверки при осуществлении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, дело об административном правонарушении может быть возбуждено после оформления акта о проведении такой проверки. Дело об административном правонарушении, влекущем применение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, может быть возбуждено до оформления акта о проведении указанной проверки в случае необходимости применения меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде временного запрета деятельности. Обо всех случа-

ях возбуждения дел об указанных административных правонарушениях и применения меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде временного запрета деятельности до оформления акта о проведении проверки должностное лицо, составившее протокол о временном запрете деятельности, уведомляет прокурора в течение двадцати четырех часов.

При совершении нарушений Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекших причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего, нарушении Правил дорожного движения пешеходом, пассажиром транспортного средства или иным участником дорожного движения (за исключением водителя транспортного средства), повлекшее по неосторожности причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего составляется протокол осмотра места совершения административного правонарушения.

В протоколе осмотра места совершения административного правонарушения описываются:

- 1) действия должностных лиц в том порядке, в каком они производились;
- 2) состояние и качество дорожного полотна, наличие или отсутствие дорожной разметки, степень освещенности участка дороги, на котором совершено административное правонарушение;
- 3) тип перекрестка (регулируемый или нерегулируемый), на котором совершено административное правонарушение, исправность или неисправность светофора, наличие или отсутствие знаков приоритета;
- 4) другие существенные для данного дела обстоятельства.

В протоколе осмотра места совершения административного правонарушения излагаются также заявления лиц, участвовавших в производстве осмотра.

Факт совершения противоправного действия, за которое предусмотрена административная ответственность, должен быть документирован. Компетентные должностные лица обязаны в соответствии со ст. 28.2 КоАП РФ составить протокол о совершении административного правонарушения, в котором указываются: дата и место его составления; должность, фамилия, инициалы лица, составившего протокол; сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении; фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие; место, время совершения и событие административного правонарушения; статья КоАП РФ или закона субъекта РФ, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение; объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело; иные сведения, необходимые для разрешения дела. Под протоколом понимается официальный документ, в котором в письменной форме фиксируются ход и результаты процессуальных действий, осуществляемых уполномоченными на то лицами. В административно-правовой литературе протокол рассматривается как документ о возбуждении административного дела, а его составление – как процессуальный момент возбуждения дела.

Иное значение придается протоколу в арбитражном процессе. Производство по делам о привлечении к административной ответственности возбуждается арбитражным судом на основании заявления органов и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях. Статья 203 АПК РФ предусматривает подачу заявления о привлечении к административной ответственности в арбитражный суд. К заявлению прилагаются протокол об административном правонарушении и прилагаемые к протоколу документы, а также уведомление о вручении или иной документ, подтверждающие направление копии заявления лицу, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении. Вместе с тем в ст. 28.8 КоАП РФ содержится правило: протокол об административном правонарушении направляется судьбе, уполномоченному рассматривать дело об административном правонарушении. В то же время арбитражный суд полагает, что производство по делу о привлечении к административной ответственности должно возбуждаться только при наличии соответствующих заявлений, а не протокола.

Поскольку при рассмотрении дела об административном правонарушении арбитражный суд осуществляет правосудие, то при оценке доказательств он должен руководствоваться требованиями АПК РФ и подходить к рассмотрению указанного дела как к спору между заявителем и ответчиком. Исходя из этого меняется роль протокола – из обвинительного акта в производстве по делам об административных правонарушениях он превращается в одно из доказательств, которое может быть признано судом недопустимым. Например, в одном из решений суда об отказе в привлечении к административной ответственности было сказано: имеющийся в деле протокол об административном правонарушении явно недостаточен для определения вины предпринимателя и не может быть основанием для привлечения его к административной ответственности. Суд дает разную правовую оценку протоколу об административном правонарушении, считая его иногда достаточным основанием для привлечения к ответственности, как единственному доказательству, а подчас отказывает в удовлетворении требований заявителя, ссылаясь на то, что один лишь протокол не может служить основанием для наложения административного наказания, хотя и в том и другом случаях протокол составлен с нарушением требований ст. 28.2 КоАП РФ.

Протокол по делу об административном правонарушении составляется практически во всех случаях совершения административного правонарушения. КоАП РФ устанавливает случаи, когда протокол не составляется:

- 1) о возбуждении дела об административном правонарушении прокурором выносится постановление (ч. 2 ст. 28.4 КоАП РФ);
- 2) в случае наложения должностным лицом административного наказания на месте при совершении физическим лицом административного правонарушения, влекущем административное наказание в виде административного штрафа или предупреждения.

Протокол об административном правонарушении должен составляться немедленно после выявления факта административного правонарушения.

Если требуется дополнительное выявление обстоятельств дела, данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток.

При составлении протокола об административном правонарушении физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, о чем делается запись в протоколе. В частности, им должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Указанные лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу.

В п. 17 постановления Пленума ВАС РФ от 27 января 2003 г. № 2 содержится следующее разъяснение. «Суду при рассмотрении дела о привлечении к административной ответственности или дела об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности необходимо проверять соблюдение положений ст. 28.2 КоАП РФ, направленных на защиту прав лиц, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, имея в виду, что их нарушение может являться основанием для отказа в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности в силу ч. 2 ст. 206 АПК РФ либо для признания незаконным и отмены оспариваемого решения административного органа (ч. 2 ст. 211 АПК РФ)».

Протокол об административном правонарушении должен быть подписан должностным лицом, его составившим, физическим лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. В случае их отказа от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

Протоколы об административных правонарушениях составляют должностные лица органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с гл. 23 КоАП РФ, в пределах компетенции соответствующих органов. Помимо указанных выше случаев протоколы об административных правонарушениях вправе составлять должностные лица федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, структурных подразделений и территориальных органов, а также иных государственных органов в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации. Перечень указанных должностных лиц устанавливается соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

При осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта РФ. О возбуждении дела об административном правонарушении прокурором выносится постановление.

Протокол (постановление прокурора) об административном правонарушении направляется судьбе, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, в течение трех суток с момента составления протокола (вынесения постановления) об административном правонарушении. Протокол (постановление прокурора) об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, передается на рассмотрение судьбе немедленно после его составления (вынесения).

Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также потерпевшему вручается под расписку копия протокола об административном правонарушении.

В случае если протокол об административном правонарушении составлен неправильно, неправомочным лицом, другие материалы дела оформлены неправильно или неправомочными лицами, представлены не все материалы, то недостатки протокола и других материалов дела об административном правонарушении устраняются в срок не более трех суток со дня их поступления (получения) от судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело. Материалы дела об административном правонарушении с внесенными в них изменениями и дополнениями возвращаются судьбе, органу, должностному лицу в течение суток со дня устранения соответствующих недостатков (ст. 29.4 КоАП РФ). Арбитражный процессуальный кодекс РФ таких правил не устанавливает. С одной стороны, арбитражному суду при установлении перечисленных недостатков следует применять нормы п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ. С другой стороны, согласно ч. 6 ст. 205 АПК РФ полномочия административного органа, составившего протокол, подлежат установлению при рассмотрении дела о привлечении к административной ответственности. В этом случае арбитражный суд вынесет решение об отказе в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности. В практике сложилось два варианта: 1) возратить материалы дела об административном правонарушении; 2) отказать в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности.

Согласно п. 7 постановления Пленума ВАС РФ установив при принятии заявления о привлечении к административной ответственности факт составления протокола и оформления других материалов дела неправомочными лицами, неправильное составление протокола и оформление других материалов дела либо неполноту представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела, суд, руководствуясь ст. 29.4 КоАП РФ, выносит определение о возвращении заявления вместе с протоколом об административном правонарушении и прилагаемыми к нему документами административному органу¹.

¹ О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях : постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10.

При выявлении указанных обстоятельств в судебном заседании суд, руководствуясь ч. 6 ст. 205 и ч. 2 ст. 206 АПК РФ, принимает решение об отказе в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности.

В случае если заявление административного органа о привлечении к административной ответственности или протокол об административном правонарушении содержат неправильную квалификацию совершенного правонарушения, суд вправе принять решение о привлечении к административной ответственности в соответствии с надлежащей квалификацией. Вместе с тем, если в результате переквалификации составление протокола о совершенном правонарушении не отнесено к полномочиям административного органа, обратившегося с заявлением, суд не вправе принять решение о привлечении к административной ответственности.

§ 3. Административное расследование

Административное расследование представляет комплекс процессуальных действий, необходимых для установления всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление. Проведение административного расследования должно состоять из реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, в том числе путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности².

Следует выделить характерные признаки и особенности административного расследования.

Во-первых, административное расследование не является обязательной стадией производства по делу об административном правонарушении, так как проводится по усмотрению должностного лица, уполномоченного на составление протокола об административном правонарушении при наличии установленных законом оснований.

Во-вторых, административное расследование может проводиться только после выявления административного правонарушения.

В-третьих, административное расследование является юридическим фактом, свидетельствующим о возбуждении дела об административном правонарушении (п. 4 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ).

В-четвертых, оно проводится только по определенным категориям административных дел, указанным в ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ. Так, административное расследование может проводиться только по следующим категориям дел: в области антимонопольного, патентного законодательства, законодательства о естественных монополиях, законодательства о рекламе, законодательства об акционерных обществах, рынке ценных бумаг и инвестиционных фондах, страхового законодательства, законодательства о выборах

² Пункт 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

и референдумах, законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, законодательства РФ о противодействии терроризму (в части административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.27.1 КоАП РФ), законодательства о противодействии коррупции, трудового законодательства, законодательства о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком, законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах, законодательства о физической культуре и спорте в части, касающейся предотвращения допинга в спорте и борьбы с ним, нарушения требований к положениям (регламентам) об официальных спортивных соревнованиях, законодательства о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр в части, касающейся нарушения требований к организаторам азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах при заключении пари на официальные спортивные соревнования и проведении иных азартных игр, миграционного законодательства, валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования, законодательства о защите прав потребителей, о техническом регулировании в части, касающейся деятельности органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), об организации и проведении азартных игр, об охране здоровья граждан, об авторском праве и смежных правах, о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров, в области бюджетного законодательства РФ и нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, законодательства в области налогов и сборов, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, ветеринарии, карантина растений, общественной нравственности, таможенного дела, экспортного контроля, государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги), об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса, в области охраны окружающей среды и природопользования, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, пожарной безопасности, промышленной безопасности, о безопасности гидротехнических сооружений, в области использования атомной энергии, об электроэнергетике, теплоснабжении, водоснабжении и водоотведении, газоснабжении, градостроительной деятельности, в области дорожного движения и на транспорте, несостоятельности (банкротства), законодательства РФ в сфере государственного оборонного заказа, о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В-пятых, основанием для проведения административного расследования являются предусмотренные законом обстоятельства:

а) не удается сразу установить виновное лицо в совершении административного правонарушения;

б) требуется собрать дополнительные доказательства по делу об административном правонарушении. При этом в ходе административного расследования могут быть собраны как доказательства, подтверждающие виновность лица в совершении административного правонарушения, а равно изобличающие других лиц, но и установлены фактические обстоятельства дела, указывающие на невиновность лица, подозреваемого в совершении административного правонарушения;

в) необходимо провести экспертизу или осуществить иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат.

Следует отметить, что для проведения экспертизы всегда требуются значительные временные затраты. Это связано с получением необходимых образцов почерка, проб и образцов и иных предметов, формулированием и постановкой вопросов для экспертизы, выбором экспертного учреждения или экспертов, проведением самого экспертного исследования, пересылкой заключения из экспертного учреждения в орган, осуществляющий производство по делу об административном правонарушении и т. п.

Как показывает правоприменительная практика, к процессуальным действиям, требующим значительных временных затрат, относятся: получение должностным лицом, осуществляющим производство по делу об административном правонарушении, объяснений от лиц, проживающих на отдаленных территориях или в других регионах страны; направление международного запроса о правовой помощи; истребование необходимых сведений (документов, предметов); осмотр многочисленных или крупных предметов (объектов) и т. д.

В-шестых, административное расследование должно состоять из реальных процессуальных действий, которые направлены на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление.

Необходимо учитывать, что не являются административным расследованием процессуальные действия, совершенные в соответствии с нормами Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в рамках предварительного расследования по уголовному делу, возбужденному в отношении лица, привлекаемого к административной ответственности, и впоследствии прекращенному³.

Не может быть признано административным расследованием и умышленное затягивание процессуальных сроков, когда должностное лицо обладает необходимыми доказательствами для принятия решения по делу об административном правонарушении, но фиктивно проводит административное расследование, когда никаких действий, предусмотренных законом, не производится.

В-седьмых, административное расследование проводится только в рамках установленных сроков, предусмотренных КоАП РФ.

Полученные доказательства за рамками сроков проведения административного расследования не должны иметь юридической силы. Однако в судебной практике встречаются иные трактовки данной ситуации. Так, в не-

³ Пункт 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ».

которых случаях суды не считали нарушение административным органом срока проведения административного расследования и срока составления протокола, предусмотренных ст. 28.5 и 28.7 КоАП РФ, безусловным основанием для признания процедуры нарушенной⁴.

Общий срок административного расследования составляет один месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении.

В исключительных случаях указанный срок по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, может быть продлен:

1) решением руководителя органа, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, или его заместителя – на срок не более одного месяца;

2) решением руководителя вышестоящего таможенного органа или его заместителя либо решением руководителя федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области таможенного дела, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, или его заместителя – на срок до шести месяцев;

3) решением руководителя вышестоящего органа по делам о нарушении Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшем причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего, – на срок до шести месяцев;

4) решением руководителя вышестоящего органа по делам о незаконной организации и проведении азартных игр – на срок до шести месяцев.

Перечень случаев является исчерпывающим, и дальнейшее продление сроков административного расследования не допускается.

Решение о продлении срока проведения административного расследования принимается в виде определения.

В определении о продлении срока проведения административного расследования указываются дата и место составления определения, должность, фамилия и инициалы лица, составившего определение, основания для продления срока проведения административного расследования, срок, до которого продлено проведение административного расследования. Определение о продлении срока проведения административного расследования подписывается вынесшим его руководителем или его заместителем.

Копия определения о продлении срока проведения административного расследования в течение суток вручается под расписку либо высылается физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых проводится административное расследование, а также потерпевшему.

КоАП РФ установлен строгий процессуальный порядок проведения административного расследования, в том числе все действия в рамках административного расследования требуют соответствующего процессуального оформления.

⁴ Постановление Верховного Суда РФ от 29 марта 2016 г. № 308-АД16-1534 ; Постановление Верховного Суда РФ от 15 марта 2016 г. № 308-АД16-684.

1. Решение о проведении административного расследования принимает либо должностное лицо, уполномоченное на составление протокола об административном правонарушении по данному делу, либо прокурор. Круг должностных лиц, уполномоченных на проведение административного расследования, в силу ч. 4 ст. 28.7 КоАП РФ является исчерпывающим.

Решение о проведении административного расследования, принимаемое должностным лицом, оформляется в виде определения, а в случае принятия его прокурором – в форме постановления. Определение или постановление о проведении административного расследования выносятся немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения.

В КоАП РФ ничего не говорится о возможности инициирования административного расследования другими участниками производства по делу об административном правонарушении. Вместе с тем, исходя из положения ст. 24.4 КоАП РФ, потерпевший, лицо, которое подозревается в совершении административного правонарушения, их законные представители, представители и защитники, вправе обратиться с ходатайством к уполномоченному должностному лицу о проведении административного расследования. Однако в удовлетворении такого ходатайства может быть отказано.

2. Административно-процессуальный закон связывает принятие решения о проведении административного расследования с юридическим фактом возбуждения дела об административном правонарушении (ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ). Поэтому в административно-процессуальном документе происходит оформление сразу двух процессуальных решений:

а) о возбуждении дела об административном правонарушении по конкретной статье КоАП РФ или закона субъекта РФ;

б) проведении административного расследования.

В определении о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования в обязательном порядке указываются:

1) дата и место составления определения;

2) должность, фамилия и инициалы лица, составившего определение;

3) повод для возбуждения дела об административном правонарушении;

4) данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

5) статья КоАП РФ либо закона субъекта РФ, предусматривающая ответственность за данное правонарушение.

По смыслу закона такое определение может быть вынесено по факту обнаружения административного правонарушения и если не известно лицо, совершившее административное правонарушение, и если подозреваемое лицо в совершении административного правонарушения установлено. Если по делу установлены потерпевшие, то они также могут принимать участие в административном расследовании.

КоАП РФ однозначно предписывает указывать в определении физическое или юридическое лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении. Кроме того, при вынесении определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении

административного расследования физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также иным участникам производства по делу об административном правонарушении разъясняются их права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается запись в определении.

Важной гарантией обеспечения права на защиту участников производства по делам об административных правонарушениях является обязанность должностного лица, осуществляющего административное расследование, копию определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования в течение суток вручить под расписку либо выслать его по почте физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему.

3. Административное расследование проводится по месту совершения или выявления административного правонарушения.

Местом совершения административного правонарушения является место совершения противоправного действия независимо от места наступления его последствий; если такое деяние носит длящийся характер – место окончания противоправной деятельности, ее пресечения; если правонарушение совершено в форме бездействия – место, где должно было быть совершено действие, выполнена возложенная на лицо обязанность.

Местом выявления административного правонарушения выступает территория, на которой были обнаружены или пресечены противоправные действия.

4. Административное расследование по делу об административном правонарушении, возбужденному должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, проводится указанным должностным лицом, а по решению руководителя органа, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, или его заместителя – другим должностным лицом этого органа, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях.

5. В проведении административного расследования могут участвовать лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевший, законные представители физического и юридического лица, защитник и представитель.

Например, если лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, изъявит желание иметь для оказания юридической помощи защитника, то адвокат или иное лицо, приглашенное им для осуществления защиты при проведении административного расследования, должны быть допущены к участию в деле при условии соблюдения требований, перечисленных в ч. 3 ст. 25.5 КоАП РФ.

Однако, к сожалению, объем их процессуальных прав ограничивается общими положениями о процессуальных правах в производстве по делу об ад-

министративном правонарушении. Поэтому на практике могут возникнуть проблемы, например, с ознакомлением с результатами административного расследования, т. е. с полученными документами, вещественными доказательствами; при участии в каких-либо процессуальных действиях.

Вместе с тем должно быть обеспечено участие лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, а также потерпевшего в административно-процессуальных действиях, производимых в ходе административного расследования, на основаниях и в порядке, установленном КоАП РФ. Так, при решении вопроса о назначении экспертизы по делу об административном правонарушении с учетом объема и содержания прав, предоставленных потерпевшему и лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, необходимо выяснить у названных участников производства по делу их мнение о кандидатуре эксперта, экспертного учреждения и вопросах, которые должны быть разрешены экспертом.

6. По окончании административного расследования должностное лицо, его осуществляющее, может либо составить протокол об административном правонарушении, признав тем самым, что собрано достаточно доказательств, подтверждающих виновность лица в совершении административного правонарушения, либо вынести постановление о прекращении дела об административном правонарушении по основаниям, перечисленным в ст. 24.5 КоАП РФ.

7. Необходимо учитывать, что согласно ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, которые указаны в ч. 1–2 ст. 23.1 КоАП РФ и производство по которым осуществляется в форме административного расследования, рассматриваются судьями районных судов.

Вместе с тем, установив, что административное расследование фактически не проводилось, судье районного суда при подготовке дела к рассмотрению следует решить вопрос о его передаче мировому судье на основании п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ. В случае проведения административного расследования по делу об административном правонарушении в отраслях законодательства, не указанных в ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ, судья выносит определение о передаче дела на рассмотрение мировому судье на основании п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ.

Необходимо иметь в виду, что при определении территориальной подсудности дел об административных правонарушениях, по которым административное расследование проводилось должностным лицом структурного подразделения территориального органа федерального органа (например, межрайонного отдела, межрайонного отделения, отдела, отделения, территориального пункта), необходимо учитывать, что исходя из положений ч. 2 ст. 29.5 КоАП РФ дело в указанном случае подлежит рассмотрению судьей районного суда по месту нахождения названного структурного подразделения, проводившего административное расследование.

§ 4. Рассмотрение дела об административном правонарушении и вынесение постановления

Стадия рассмотрения дела об административном правонарушении является центральной стадией производства по делу. На ней получают свое разрешение следующие вопросы: было ли совершено административное правонарушение; виновно ли лицо в его совершении; подлежит ли оно административной ответственности; есть ли обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность, и иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела об административном правонарушении.

Стадия рассмотрения дела об административном правонарушении осуществляется в три этапа: подготовка дела к рассмотрению; непосредственное рассмотрение его; вынесение постановления.

Для эффективного решения задач производства по делам об административных правонарушениях большое значение имеет подготовка к рассмотрению дела, заключающаяся в выяснении ряда важных вопросов, которые требуется разрешить до начала рассмотрения дела по существу. Она охватывает изучение соответствующим судьей, органом, должностным лицом материалов поступившего дела, предварительную оценку полноты данных, необходимых для рассмотрения дела и вынесения постановления. Особое внимание при этом обращается на правильность юридической квалификации административных правонарушений, выяснение обстоятельств, исключаящих производство по делу об административном правонарушении.

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении судья, должностное лицо обязаны произвести перечисленные в ст. 29.1 КоАП РФ процессуальные действия в целях выполнения предусмотренных ст. 24.1 КоАП РФ задач всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств каждого дела, разрешения его в соответствии с законом, а также выявления причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, выяснив следующие вопросы⁵:

1. Относится ли к компетенции судьи, должностного лица рассмотрение дела об административном правонарушении?

В законодательстве об административных правонарушениях регулируется судебная подведомственность, которая определяется как подсудность.

Все составы административных правонарушений отнесены законодателем к подсудности судей на основании санкций норм, предусматривающих возможность реализации к виновному таких наказаний, которые могут быть применены к нарушителю только в судебном порядке. То есть к подведомственности судей отнесены все составы правонарушений, санкции за которые в той или иной степени ущемляют права нарушителей, виновное лицо претерпевает значительные негативные последствия своего противоправного деяния.

⁵ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (с изм. и доп.).

КоАП РФ установлены общие правила, регулирующие подведомственность дел об административных правонарушениях, но приоритетным является общеправовое положение о том, что в случаях действия специальных правил о подведомственности конкретные дела об административных правонарушениях рассматриваются на основе этих правил. Указанное положение действует в отношении подведомственности дел об административных правонарушениях мировым судьям. Вопросы общей и специальной подсудности определены ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ – дела об административных правонарушениях, указанных в ч. 1–2, рассматриваются мировыми судьями, если специальными нормами не установлено иное.

Разграничение подсудности между судами общей юрисдикции и мировыми судами осуществляется также и по процессуальному признаку. Дела об административных правонарушениях, которые указаны в ч. 1–2 ст. 23.1 КоАП РФ и производство по которым осуществляется в форме административного расследования, рассматриваются судьями районных судов.

Территориальная подведомственность устанавливает правила рассмотрения дел об административных правонарушениях на основе принципа территориальной юрисдикции уполномоченных органов. В рамках территориальной подведомственности также определяются вопросы места рассмотрения дела (ст. 29.5 КоАП РФ).

Общее правило территориальной подведомственности: дело рассматривается по месту совершения правонарушения. Местом совершения административного правонарушения является место совершения противоправного действия независимо от места наступления его последствий, а если такое деяние носит длящийся характер – место окончания противоправной деятельности, ее пресечения. Если правонарушение совершено в форме бездействия, то местом его совершения следует считать место, где должно быть совершено действие, выполнена возложенная на лицо обязанность.

Специальная подведомственность (специальные нормы) предусматривает ряд исключений, например по делам об административных правонарушениях на транспорте, в области дорожного движения, области таможенного дела, области защиты Государственной границы Российской Федерации. Например, орган (должностное лицо), составивший протокол о правонарушении, за совершение которого предусмотрено лишение права управления транспортным средством, вправе направить материалы на рассмотрение судье по месту учета транспортного средства.

Установив, что поступившее дело относится к его компетенции, судья, должностное лицо принимает его к своему производству. Если дело не относится к его компетенции, то в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ мировой судья выносит определение о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела по подведомственности.

2. Имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения судьей, должностным лицом дела об административном правонарушении?

К этим обстоятельствам относятся личная, прямая или косвенная заинтересованность судьи, должностного лица в разрешении дела, а также если он является родственником лица, в отношении которого ведется производство

по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического лица, защитника или представителя.

В этом случае административно-деликтный закон предусматривает обязанность судьи, должностного лица заявить самоотвод. Заявление об отводе может быть подано также иными участниками производства по делу.

По результатам рассмотрения заявления о самоотводе или отводе судьи выносятся определения об удовлетворении заявления либо об отказе в его удовлетворении.

3. В порядке подготовки дела к рассмотрению судья должен также установить, правильно ли составлен протокол об административном правонарушении с точки зрения полноты исследования события правонарушения и сведений о лице, его совершившем, а также соблюдения процедуры оформления протокола.

Существенным недостатком протокола является отсутствие данных, прямо перечисленных в ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, и иных сведений в зависимости от их значимости для данного конкретного дела об административном правонарушении (например, отсутствие данных о том, владеет ли лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, языком, на котором ведется производство по делу).

В судебной практике возможна следующая ситуация. Протокол составлен в отсутствие лица – гражданина другого государства – на русском языке, которым гражданин не владеет, направлен ему без перевода. При этом в материалах дела отсутствует ходатайство лица о переводе. В этом случае отсутствие перевода протокола, когда дело об административном правонарушении возбуждено в отношении лица, не владеющего языком, на котором ведется производство по делу, является основанием для возврата судом протокола и материалов дела вне зависимости от того, заявлено ли ходатайство о переводе⁶.

Отсутствие подписи лица, в отношении которого составлен протокол, не является основанием для возврата протокола и иных материалов, только в том случае, если есть отметка об отказе от подписания протокола⁷.

Далее отсутствие в протоколе даты рождения и места жительства при указании инициалов и фамилии должностного лица, названия должности и адреса организации-работодателя может являться основанием для возврата протокола и материалов дела для устранения недостатков.

Несущественными являются такие недостатки протокола, которые могут быть восполнены при рассмотрении дела по существу, а также нарушение установленных ст. 28.5 и 28.8 КоАП РФ сроков составления протокола об административном правонарушении и направления протокола для рассмотрения судьбе, поскольку эти сроки не являются пресекательными, либо составление протокола в отсутствие лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, если этому лицу было надлежащим

⁶ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2005 г.

⁷ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2005 г.

образом сообщено о времени и месте его составления, но оно не явилось в назначенный срок и не уведомило о причинах неявки или причины неявки были признаны неуважительными.

Проверяя полномочия должностного лица на составление протокола, следует учитывать положения, содержащиеся в ст. 28.3 КоАП РФ, а также нормативные акты соответствующих федеральных органов исполнительной власти (ч. 4 ст. 28.3 КоАП РФ).

В случае составления протокола и оформления материалов дела неправомочным лицом, неправильного составления протокола и оформления других материалов дела, либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела, судье на основании п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ необходимо вынести определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган или должностному лицу, которыми составлен протокол. Определение судьи должно быть мотивированным, содержать указание на выявленные недостатки протокола и других материалов, требующие устранения.

4. Имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу?

К данным обстоятельствам законодатель относит:

- отсутствие события административного правонарушения;
- отсутствие состава административного правонарушения (ст. 2.1). Действующим КоАП РФ не предусмотрена ответственность за покушение на административное правонарушение. При указанных обстоятельствах в действиях лица отсутствует состав административного правонарушения, на что обращал внимание в своем решении Верховный Суд РФ⁸;
- недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия) возраста привлечения к административной ответственности (ст. 2.3);
- невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействия) (ст. 2.8);
- действия лица в состоянии крайней необходимости (ст. 2.7);
- издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- отмену закона, установившего административную ответственность;
- истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;
- наличие по тому же факту совершения действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о наложении административного наказания либо неотмененного постановления о прекращении уголовного дела. Судья, должностное лицо должен учитывать конституционный принцип административной ответственности о том, что никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение;

⁸ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2006 г.

– смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

При наличии хотя бы одного из перечисленных обстоятельств судья, должностное лицо выносит определение о прекращении производства по делу об административном правонарушении (ст. 29.9 КоАП РФ).

5. Достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу?

В судебной практике возник вопрос. Может ли отсутствие водительского удостоверения в материалах дела об административном правонарушении, наказание за которое предусмотрено в виде лишения права управления транспортным средством, быть основанием для возвращения протокола об административном правонарушении? Верховный Суд Российской Федерации в обзоре судебной практики дал следующий ответ. В материалах дела должны быть доказательства того, что лицо, управляющее транспортным средством, имело на это права. Доказательствами может служить как само водительское удостоверение, так и его копия, а также иные документы из органов ГИБДД, подтверждающие это обстоятельство. Если отсутствие в материалах дела водительского удостоверения позволяет судье всесторонне, полно и объективно выяснить обстоятельства дела, материалы не могут быть возвращены. В случае возникновения необходимости изучения подлинника водительского удостоверения судья, в производстве которого находится дело, вправе вынести определение об истребовании сведений, необходимых для разрешения дела⁹.

6. Имеются ли ходатайства и отводы?

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевший, законные представители физического и юридического лица, защитник и представитель потерпевшего, прокурор вправе заявить ходатайства и отводы.

Ходатайства могут включать различные требования: о вызове свидетелей, истребовании дополнительных документов, доказательств и т. д.

При подготовке к рассмотрению дела разрешается ряд вопросов, по которым в случае необходимости выносятся процессуальный документ – определение о назначении времени и места рассмотрения дела; вызове лиц, для участия в деле, истребовании необходимых дополнительных материалов по делу, назначении экспертизы; отложении рассмотрения дела и др.

Для эффективного решения задач производства по делам об административных правонарушениях большое значение имеет подготовка к рассмотрению дела, заключающаяся в выяснении ряда важных вопросов, которые требуется разрешить до начала рассмотрения дела по существу. Она охватывает изучение судьей, должностным лицом материалов поступившего дела, предварительную оценку полноты данных, необходимых для рассмотрения дела и вынесения постановления. Особое внимание при этом обращается на правильность юридической квалификации административных правонару-

⁹ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2005 г. С. 22.

шений, выяснение обстоятельств, исключаящих производство по делу об административном правонарушении.

Следующий этап – это непосредственное рассмотрение дел. Он направлен на установление фактических обстоятельств совершения правонарушения, объективную правовую оценку; применение к виновным физическим и юридическим лицам законной, обоснованной и справедливой меры административного наказания.

Дело об административном правонарушении рассматривается в 15-дневный срок со дня получения органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела либо материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи.

Дело об административном правонарушении рассматривается в двухмесячный срок со дня получения судьей, правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела.

В случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела срок рассмотрения дела может быть продлен судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело, но не более чем на один месяц. О продлении указанного срока судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, выносят мотивированное определение.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.1–5.25, 5.45–5.52, 5.56, 5.58 КоАП РФ, рассматриваются в пятидневный срок со дня получения судьей протокола об административном правонарушении и других материалов дела. Продление указанного срока не допускается.

Дело об административном правонарушении, за совершение которого предусмотрено наказание в виде административного ареста, должно быть рассмотрено судьей в день получения протокола об административном правонарушении. В отношении лица, подвергнутого административному задержанию, дело должно быть рассмотрено не позднее 48 часов с момента его задержания.

Дело об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности и применен временный запрет деятельности, должно быть рассмотрено не позднее семи суток с момента фактического прекращения деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Срок временного запрета деятельности засчитывается в срок административного приостановления деятельности.

При рассмотрении дела об административном правонарушении:

- 1) объявляется, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности;
- 2) устанавливается факт явки физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, а также иных лиц, участвующих в рассмотрении дела;
- 3) проверяются полномочия законных представителей физического или юридического лица, защитника и представителя;
- 4) выясняется, извещены ли участники производства по делу в установленном порядке, выясняются причины неявки участников производства по делу и принимается решение о рассмотрении дела в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения дела;
- 5) разъясняются лицам, участвующим в рассмотрении дела, их права и обязанности;
- 6) рассматриваются заявленные отводы и ходатайства;
- 7) выносится определение об отложении рассмотрения дела в случае: поступления заявления о самоотводе или отводе должностного лица, рассматривающего дело, если их отвод препятствует рассмотрению дела по существу; отвода специалиста, эксперта или переводчика, если указанный отвод препятствует рассмотрению дела по существу; необходимости явки лица, участвующего в рассмотрении дела, истребования дополнительных материалов по делу или назначения экспертизы;
- 8) выносится определение о приводе лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении дела;
- 9) выносится определение о передаче дела на рассмотрение по подведомственности.

При рассмотрении дела об административном правонарушении коллегиальным органом составляется протокол о рассмотрении дела. Если судья или должностное лицо рассматривают дело единолично, то протокол не составляется, что, на наш взгляд, не позволяет проверить соблюдены ли права и законные интересы участников административно-юрисдикционного процесса.

При продолжении рассмотрения дела об административном правонарушении оглашается протокол об административном правонарушении, а при необходимости и иные материалы дела. Заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, показания других лиц, участвующих в производстве по делу, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследуются иные доказательства, а в случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение. В случае необходимости осуществляются другие процессуальные действия.

На заключительном этапе стадии рассмотрения дела об административном правонарушении уполномоченное должностное лицо, орган, судья при-

нимают решение о привлечении к административной ответственности либо об освобождении от ответственности.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении может быть вынесено постановление:

- 1) о назначении административного наказания;
- 2) о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении выносится в случае:

- 1) наличия хотя бы одного из обстоятельств, исключających производство по делу, предусмотренных ст. 24.5 КоАП РФ;
- 2) объявления устного замечания в соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ;
- 3) прекращения производства по делу и передачи материалов дела прокурору, в орган предварительного следствия или в орган дознания в случае, если в действиях (бездействии) физического лица содержатся признаки преступления;
- 4) освобождения лица от административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ст. 6.8–6.9, 14.32, ч. 3 ст. 20.20 КоАП РФ, в соответствии с примечаниями к указанным статьям.

В виде определения выносится решение о передаче дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначать административные наказания иного вида или размера либо применять иные меры воздействия в соответствии с законодательством РФ; о передаче дела на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что рассмотрение дела не относится к компетенции рассмотревших его судьи, органа, должностного лица.

§ 5. Пересмотр постановлений по делу об административном правонарушении

Право на защиту возникает с момента привлечения к административной ответственности и в процессе ее осуществления модифицируется соответственно стадиям ответственности. Таким образом, на любой стадии ответственности привлечение к ней, применение мер принуждения, вынесение актов в связи с развитием отношений ответственности могут быть обжалованы в специально установленном законом порядке.

Жалоба в административно-правовой литературе рассматривается как гарантия соблюдения законности. Цель ее подачи заключается в защите и восстановлении прав и интересов физических или юридических лиц. Жалобы способствуют своевременному устранению фактов незаконного привлечения к административной ответственности, необъективного расследования дела, несправедливого наложения административного наказания. Путем подачи жалобы и своевременным реагированием на нее создаются реальные гарантии быстрого исправления нарушений законности в связи с применением мер административного воздействия. В этих целях законодательство устанавливает сроки их рассмотрения и гарантии интересов подавших их лиц.

В соответствии со ст. 30.1 КоАП РФ лицо, привлекаемое к административной ответственности (ст. 25.1 КоАП РФ), потерпевший (ст. 25.2 КоАП РФ), законные представители физического (ст. 25.3 КоАП РФ) или юридического лица (ст. 25.4 КоАП РФ), защитник и представитель (ст. 25.5 КоАП РФ), уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей наделяются процессуальным правом обжалования постановления по делу об административном правонарушении и определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении:

- 1) вынесенное судьей – в вышестоящий суд;
- 2) вынесенное коллегиальным органом – в районный суд по месту нахождения коллегиального органа;
- 3) вынесенное должностным лицом – в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела;
- 4) вынесенное иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта РФ, – в районный суд по месту рассмотрения дела.

Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное судьей, может быть также обжаловано в вышестоящий суд должностным лицом, уполномоченным в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении.

Согласно указанной статье в районный суд обжалуются постановления мировых судей, а также органов государственной власти и их должностных лиц.

Постановление по делу об административном правонарушении, связанном с осуществлением предпринимательской или иной экономической деятельности юридическим лицом или лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, обжалуется в арбитражный суд в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении обжалуется в районный суд по месту рассмотрения дела. В случае если место расположения и юрисдикция административного органа не совпадают, то подсудность дел по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях будет определяться в соответствии с разъяснениями Верховного Суда РФ: при определении территориальной подсудности дел по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенных должностными лицами, необходимо исходить из территории, на которую распространяется юрисдикция должностного лица¹⁰.

Судебному порядку обжалования постановлений, вынесенных несудебными органами, может предшествовать подача жалобы в административном порядке, т. е. вышестоящему должностному лицу или в вышестоящий орган. Не исключается возможность подать жалобу одновременно в административном или судебном порядке. В любом случае такую жалобу должен рассматривать суд.

¹⁰ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за III квартал 2003 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 3. С. 26.

В КоАП РФ есть серьезный недостаток – отсутствие нормы, закрепляющей право лица, в отношении которого применена мера административного пресечения, обжаловать данную меру. Это существенно сказывается на состоянии законности при применении мер административной ответственности.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подается судье, в орган, должностному лицу, которыми вынесено постановление по делу и которые обязаны в течение трех суток со дня поступления жалобы направить ее вместе со всеми материалами дела в соответствующий суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу; либо непосредственно в суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу. Жалоба на постановление может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления. Исключение предусмотрено для постановлений о назначении административного наказания в виде административного ареста. В этом случае жалоба подается немедленно.

В соответствии со ст. 30.3. КоАП РФ жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления. Жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.1–5.25, 5.45–5.52, 5.56, 5.58 КоАП РФ, могут быть поданы в пятидневный срок со дня вручения или получения копий постановлений.

Если срок был пропущен по уважительным причинам, можно подать ходатайство о восстановлении пропущенного срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении. Об отклонении ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении выносится определение. Порядок обжалования данного определения в КоАП РФ не оговаривается. Однако если исходить из принципов осуществления правосудия, определение, исключающее возможность дальнейшего движения дела об административном правонарушении, может быть обжаловано. Невозможность обжалования определения об отказе в восстановлении пропущенного срока в данном случае препятствует дальнейшему производству по делу об административном правонарушении, что влечет нарушение прав лица, привлеченного к административной ответственности, на защиту, поскольку причины пропуска срока могли быть уважительными (болезнь этого лица, нахождение в командировке и т. п.).

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении государственной пошлиной не облагается. По результатам ее рассмотрения выносится решение.

При подготовке к рассмотрению жалобы на постановление по делу об административном правонарушении судья или должностное лицо субъекта административной юрисдикции:

1) выясняет, имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения жалобы данным должностным лицом, а также обстоятельства, исключающие производство по делу;

2) разрешает ходатайства, при необходимости назначает экспертизу, истребует дополнительные материалы, вызывает лиц, участие которых признано необходимым при рассмотрении жалобы;

3) направляет жалобу по подведомственности, если ее рассмотрение не относится к компетенции соответствующего должностного лица.

Жалоба со всеми материалами подлежит рассмотрению в десятидневный срок со дня ее поступления.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подлежит рассмотрению в двухмесячный срок со дня ее поступления со всеми материалами дела в суд, правомочный рассматривать жалобу.

Соблюдение сроков рассмотрения жалобы служит надежной гарантией законности обеспечения прав граждан. Изучение правоприменительной практики позволяет констатировать недопустимые в условиях построения правового государства факты – грубое нарушение сроков рассмотрения жалоб. Безусловная необходимость реализации важнейшего принципа производства по делам об административных правонарушениях – принципа законности – должна в обязательном порядке сочетаться с не менее важным принципом *своевременности*.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении рассматривается единолично. При рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении:

- объявляется, кто рассматривает жалобу, какая жалоба подлежит рассмотрению, кем подана жалоба;
- устанавливается явка физического лица, его законного представителя, законного представителя юридического лица, представителя и защитника, проверяются их полномочия;
- разъясняются права и обязанности лиц, участвующих в рассмотрении жалобы;
- разрешаются заявленные отводы и ходатайства;
- оглашается жалоба на постановление по делу об административном правонарушении;
- проверяются на основании имеющихся в деле и дополнительно представленных материалов законность и обоснованность вынесенного постановления, в частности заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых вынесено постановление по делу об административном правонарушении; при необходимости заслушиваются показания других лиц, участвующих в рассмотрении жалобы, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследуются иные доказательства, осуществляются другие процессуальные действия.

Вышестоящее должностное лицо, орган, судья не связаны доводами жалобы и проверяют дело в полном объеме.

Привлечение к административной ответственности лица, которое не было надлежащим образом извещено о времени и месте составления протокола и рассмотрения дела об административном правонарушении, вследствие чего оно не смогло квалифицированно возражать и давать объяснения по существу предъявленных обвинений, а также воспользоваться помощью защитника, признано совершенным с существенными процессуальными нарушениями. Эти нарушения не позволяют всесторонне, полно и объективно

рассмотреть дело и являются основанием для признания незаконным оспариваемого постановления административного органа и его отмены¹¹.

По результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносятся одно из следующих решений:

– об оставлении постановления без изменения, а жалобы – без удовлетворения;

– об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление. Судья, орган, должностное лицо при рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении вправе смягчить наказание, снизив его размер, но не ниже предела санкции соответствующей статьи КоАП РФ. В случае, когда санкция соответствующей статьи КоАП РФ предусматривает несколько видов наказания, отнесенных ч. 1 ст. 3.3 КоАП РФ к основным, уполномоченные лица вправе изменить вид наказания на более мягкий;

– об отмене постановления и о прекращении производства по делу при наличии обстоятельств малозначительности совершенного административного правонарушения, обстоятельств, исключающих производство по делу, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление;

– об отмене постановления и возвращении дела на новое рассмотрение судьей, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных КоАП РФ, если это не позволило всесторонне, полно, объективно рассмотреть дело, а также в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного законодательства;

– об отмене постановления и направлении дела на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы установлено, что постановление было вынесено неправомочными судьей, органом, должностным лицом.

Решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении оглашается немедленно после его вынесения. Копия решения вручается в срок до трех суток после его вынесения.

Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом, и (или) решение вышестоящего должностного лица по жалобе на это постановление обжалуются в суд по месту рассмотрения жалобы, а затем в вышестоящий суд.

Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное коллегиальным органом, органом, созданным в соответствии с законом субъекта РФ, и (или) решение судьи по жалобе на это постановление могут быть обжалованы в вышестоящий суд. Процедура подачи и рассмотрения последующих жалоб тождественна процедуре рассмотрения первой жалобы.

¹¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 3 августа 2004 г. № 5960/04.

Статья 30.10 КоАП РФ наделяет прокурора правом принесения протеста на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и (или) последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам на это постановление. Порядок и сроки рассмотрения протеста прокурора не отличаются от порядка и сроков рассмотрения жалоб.

Вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов могут быть обжалованы лицами, указанными в ст. 25.1–25.5.1 КоАП РФ.

Вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов могут быть опротестованы прокурором.

Право принесения протеста принадлежит прокурорам субъектов РФ и их заместителям, Генеральному прокурору РФ и его заместителям, а в отношении военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, – прокурорам военных округов, флотов и приравненным к ним прокурорам, Главному военному прокурору и их заместителям.

Вступившее в законную силу решение по результатам рассмотрения жалобы, протеста на постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано должностным лицом, вынесшим постановление.

Вступившее в законную силу решение по результатам рассмотрения жалобы на вынесенное судьей постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано должностным лицом, направившим это дело на рассмотрение судье.

По результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов выносятся одно из следующих решений:

1) об оставлении постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста без изменения, а жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов – без удовлетворения;

2) об изменении постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста, если допущенные нарушения Кодекса об административных правонарушениях и (или) закона субъекта РФ об административных правонарушениях могут быть устранены без возвращения дела на новое рассмотрение и при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесены указанные постановление, решение;

3) об отмене постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста и о возвращении дела на новое рассмотрение в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных настоящим КоАП РФ, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело;

4) об отмене постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста и о прекращении производства по делу при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных ст. 2.9, 24.5 настоящего КоАП РФ, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых были вынесены указанные постановление, решение.

§ 6. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях

Постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу. Если в отношении одного лица вынесено несколько постановлений о назначении административного наказания, то каждое постановление приводится в исполнение самостоятельно.

Постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу:

1) после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если оно не было обжаловано или опротестовано;

2) после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе, протесту, если указанное решение не было обжаловано или опротестовано, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление;

3) немедленно после вынесения не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

Порядок вступления в законную силу постановлений и (или) решений по делам об административных правонарушениях зависит от того, кем рассматривалось дело.

1. Если дело рассматривалось несудебным органом (должностным лицом), то его постановление может быть обжаловано в районный суд (п. 2–3 ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ), а решение судьи районного суда, принятое по жалобе – в вышестоящий суд, т. е. в областной или другой соответствующий ему суд (ч. 1–2 ст. 30.9 КоАП РФ). Подача и рассмотрение жалоб осуществляются согласно ч. 3 ст. 30.9 в порядке, установленном ст. 30.2–30.8 КоАП РФ.

Возможность обжалования решения судьи областного или другого соответствующего ему суда в таком же порядке КоАП РФ не предусматривает, следовательно, оно вступает в законную силу немедленно после вынесения (п. 3 ст. 31.1 КоАП РФ).

2. Если дело рассматривалось мировым судьей или судьей районного суда, то его постановление может быть обжаловано в порядке, установленном ст. 30.2–30.8 КоАП РФ, только в вышестоящий суд: в районный суд либо в областной или другой соответствующий ему суд (п. 1 ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ). Возможность обжалования в таком же порядке решения судьи вышестоя-

щего суда в ст. 30.9 КоАП РФ не предусматривается, поэтому оно вступает в законную силу немедленно после вынесения (п. 3 ст. 31.1 КоАП РФ).

В соответствии со ст. 31.2 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении обязательно для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами.

Началом исполнительного производства по делу об административном правонарушении является обращение вступившего в законную силу постановления по делу к исполнению, осуществляемого судьей, органом, должностным лицом, вынесшими это постановление.

В случае рассмотрения жалобы, протеста на постановление по делу об административном правонарушении и (или) на последующее решение по жалобе, протесту вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении направляется судьей, в орган, должностному лицу, уполномоченному обращать его к исполнению, в течение трех суток со дня его вступления в законную силу.

Если постановление по делу об административном правонарушении не было обжаловано или опротестовано в установленные законом сроки, то оно направляется в орган, должностному лицу, уполномоченным приводить его в исполнение, в течение трех суток со дня его вступления в законную силу. Если постановление по делу об административном правонарушении вступило в законную силу в случае рассмотрения жалобы или протеста, то срок обращения постановления к исполнению исчисляется иным образом. Постановление направляется судьей, в орган, должностному лицу, уполномоченным обращать его к исполнению. Законом установлен такой срок – трое суток со дня вступления постановления в законную силу. После этого судья, орган, должностное лицо направляют постановление органу или должностному лицу, уполномоченному приводить в исполнение постановление.

Постановление по делу об административном правонарушении приводится в исполнение уполномоченным на то органом, должностным лицом в порядке, установленном КоАП РФ, иными федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними постановлениями Правительства РФ. Статьей 31.7 КоАП РФ предусмотрены следующие основания прекращения исполнительного производства:

- 1) издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- 2) отмена или признание утратившим силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное;
- 3) смерти лица, привлеченного к административной ответственности, или объявления его в установленном законом порядке умершим;
- 4) истечения срока давности исполнения постановления о назначении административного наказания. Постановление о назначении административного наказания подлежит исполнению в течение года со дня его вступления в законную силу;
- 5) отмены постановления;

б) вынесения постановления о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания.

Административно-деликтным законом предусматривается возможность отсрочки исполнения постановления о назначении административного наказания в виде административного ареста, лишения специального права, административного штрафа (кроме случаев взыскания административного штрафа на месте совершения административного правонарушения). Срок отсрочки исполнения постановления не может превышать одного месяца. Законом предусматривается исключение с учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности: отсрочка уплаты административного штрафа может быть предоставлена на срок до трех месяцев.

Решение об отсрочке исполнения постановления может быть принято должностным лицом, органом, судьей, вынесшим его, и оформляется в виде определения, в трехдневный срок со дня возникновения основания для разрешения соответствующего вопроса. В указанный срок разрешаются также вопросы о рассрочке, приостановлении или прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания, о взыскании административного штрафа, наложенного на несовершеннолетних, с его родителей и иных законных представителей.

Рассмотрение названных вопросов происходит с участием лиц, заинтересованных в их разрешении. Лица извещаются о месте и времени рассмотрения вопросов.

Решение по вопросам об отсрочке, рассрочке, приостановлении исполнения постановления о назначении административного наказания, а также о взыскании административного штрафа, наложенного на несовершеннолетнего, с его родителей или иных законных представителей выносится в виде определения. Решение по вопросу о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания – в виде постановления.

В случае принятия решения об отсрочке или приостановлении исполнения постановления о назначении административного наказания течение срока давности приостанавливается. Оно возобновляется с момента истечения срока отсрочки или срока приостановления. В случае принятия решения о рассрочке уплаты административного штрафа течение срока давности продлевается на срок рассрочки.

Постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению в случае, если это постановление не было приведено в исполнение в течение двух лет со дня его вступления в законную силу.

Производство по исполнению постановления о назначении административного наказания оканчивается, когда исполнение произведено полностью. В этом случае орган, должностное лицо возвращают постановление с отметкой об исполненном административном наказании субъекту, вынесшему постановление.

Производство по исполнению постановления о назначении административного наказания оканчивается, когда исполнение не производилось или произведено не полностью. В этом случае постановление возвращается:

1) по адресу, указанному судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, не проживает, не работает или не учится привлеченное к административной ответственности физическое лицо, не находится привлеченное к административной ответственности юридическое лицо либо не находится имущество указанных лиц, на которое может быть обращено административное наказание;

2) у лица, привлеченного к административной ответственности, отсутствуют имущество или доходы, на которые может быть обращено административное наказание, и меры по отысканию имущества такого лица оказались безрезультатными;

3) истек срок давности исполнения постановления о назначении административного наказания.

В случаях, указанных в п. 1 и 2, возвращение постановления о назначении административного наказания не является препятствием для нового обращения этого постановления к исполнению в пределах срока давности.

Исполнение постановления о назначении административного наказания лицу, проживающему или находящемуся за пределами Российской Федерации и не имеющему на территории Российской Федерации имущества, производится в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации с государством, на территории которого проживает или находится это лицо, а также с государством, на территории которого находится имущество лица, привлеченного к административной ответственности.

§ 7. Правовая помощь по делам об административных правонарушениях

Правовая помощь является необходимой формой юридической деятельности, которая осуществляется посредством межгосударственного сотрудничества. Важнейшими целями правовой помощи следует считать установление всех фактических обстоятельств по каждому делу об административном правонарушении и неотвратимость административной ответственности.

Следует отметить, что соответствующая глава 29.1 в КоАП РФ появилась лишь в мае 2011 г.¹² Она предусматривает порядок обращения за правовой помощью Российской Федерации к иностранному государству, а также обращение иностранного государства за правовой помощью к Российской Федерации в связи с совершением и расследованием административного правонарушения.

1. В ст. 29.1.1 КоАП РФ устанавливается, что при необходимости производства на территории иностранного государства процессуальных действий, предусмотренных КоАП РФ, должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, направляет запрос о правовой помощи соответствующему должностному лицу или в орган ино-

¹² Глава 29.1 КоАП РФ введена Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19. Ст. 2714.

странного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации или на началах взаимности, которая предполагается, пока не доказано иное.

Таким образом, для обращения за правовой помощью к иностранному государству необходимо соблюдение нескольких условий.

Во-первых, должно быть в установленном порядке возбуждено дело об административном правонарушении и осуществляться по нему производство.

Во-вторых, основанием для обращения к иностранному государству должна быть необходимость производства на территории иностранного государства процессуальных действий, предусмотренных КоАП РФ¹³.

К числу административно-процессуальных действий, предусмотренных КоАП РФ, запрос о производстве которых может быть направлен иностранному государству, можно отнести: получение объяснений от лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, от потерпевшего, свидетеля; получение проб и образцов для проведения последующего исследования на территории Российской Федерации; истребование вещественных доказательств и документов; получение результатов применения специальных технических средств; истребование иных сведений, необходимых для правильного и объективного рассмотрения дела об административном правонарушении.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных главой 27.1 КоАП РФ, могут применяться в иностранном государстве, если это специально оговорено в международном договоре.

Например, в соответствии с Соглашением о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств-членов Таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях (Астана, 5 июля 2010 г.)¹⁴, таможенные органы при исполнении поручений о проведении отдельных процессуальных и иных действий производят: опрос лиц, в отношении которых ведется административный процесс (осуществляется административное производство), и свидетелей; изъятие либо арест товаров и документов, являющихся вещественными доказательствами или предметами административного правонарушения; истребование документов, необходимых для производства по делу; осмотр; получение необходимой для производства по делу или его рассмотрения информации от государственных органов и лиц; вручение документов или их копий участникам административного процесса (производства); экспертизу и иные действия.

В-третьих, запрос о правовой помощи может быть сделан должностным лицом, осуществляющим производство по делу об административном правонарушении. Учитывая примечание к ст. 2.4 КоАП РФ, что к должностным лицам также относятся и судьи, то запрос о правовой помощи может быть сделан как должностным лицом, осуществляющим производство по делу об

¹³ В отличие от УПК РФ КоАП РФ не приводит перечень таких процессуальных действий.

¹⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 32. Ст. 4474.

административном правонарушении, в рамках административного расследования, так и судьей при рассмотрении данного административного дела.

Правовая помощь оказывается в объеме, установленном международным договором или договоренностями, достигнутыми на основе международных принципов взаимности и вежливости, а также с учетом оговорок и заявлений Российской Федерации к международным договорам.

Под международным договором РФ, являющимся основанием для направления запроса о правовой помощи, надлежит понимать международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией в письменной форме и регулируемое международным правом независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких, связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования (конвенция, пакт, соглашение и т. д.)¹⁵.

Среди международных договоров РФ (конвенций, международных соглашений о сотрудничестве), регламентирующих вопросы оказания правовой помощи по делам об административных правонарушениях, можно указать, например, следующие: Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (Страсбург, 8 ноября 1990 г.); Договор между Российской Федерацией и Республикой Колумбией о взаимной правовой помощи по уголовным делам (подписан в г. Москве 6 апреля 2010 г.); Договор между Российской Федерацией и Латвийской Республикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (подписан в г. Риге 3 февраля 1993 г.); Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией (Рим, 6 ноября 2003 г.); и др.

Постановлением Правительства РФ от 29 июня 1995 г. № 653 (в ред. постановления Правительства РФ от 12.04.2010 г. № 227), урегулирован порядок заключения соглашений о сотрудничестве между Министерством внутренних дел РФ и компетентными ведомствами иностранных государств, а также утверждено типовое соглашение о сотрудничестве.

В международных договорах Российской Федерации устанавливается перечень оснований для отказа в оказании правовой помощи. Например, в соответствии со ст. 13 Соглашения о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств-членов Таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях (Астана, 5 июля 2010 г.), в оказании правовой помощи по делам об административных правонарушениях отказывается, если исполнение запроса может нанести ущерб суверенитету, безопасности, общественному порядку или другим существенным интересам запрашиваемой Стороны либо противоречат ее законодательству¹⁶.

¹⁵ См.: Статья 2 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.

¹⁶ Там же. 2012. № 32. Ст. 4474.

В-четвертых, в ч. 2 ст. 29.1.1 КоАП РФ перечислены государственные органы, которые уполномочены направлять запросы о правовой помощи в иностранные государства.

Иными словами, инициатор запроса о правовой помощи является должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, а исполнителем запроса выступают государственные органы, уполномоченные направлять запросы о правовой помощи в иностранные государства.

К их числу относятся:

1) Верховный Суд РФ – по вопросам судебной деятельности Верховного Суда РФ;

2) Министерство юстиции РФ – по вопросам, связанным с судебной деятельностью судов, за исключением случаев, подведомственных Верховному Суду РФ;

3) Министерство внутренних дел РФ, Федеральная служба безопасности РФ – в отношении процессуальных действий по вопросам их административной деятельности;

4) орган, уполномоченный в соответствии с международным договором Российской Федерации об оказании правовой помощи на правление и получение запросов, связанных с реализацией соответствующего международного договора. Например, согласно Соглашению о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств-членов Таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях (Астана, 5 июля 2010 г.), запросы о предоставлении информации и документов, поручения о проведении отдельных процессуальных действий могут направляться как между территориальными таможенными органами, так и через центральные таможенные органы (ч. 1 ст. 8);

5) Генеральная прокуратура РФ – в остальных случаях.

Инициатор запроса обязан направить запрос о правовой помощи по подведомственности, указанной в ч. 2 данной статьи.

Порядок рассмотрения данных запросов в самих судебных и государственных органах, а также последующее их направление в иностранные государства регламентируются ведомственными документами этих учреждений. Например, приказом Министерства юстиции РФ от 24 декабря 2007 г. № 249 утверждены Методические рекомендации об организации работы по исполнению международных обязательств Российской Федерации в сфере правовой помощи¹⁷.

Частью 3 ст. 29.1.1 КоАП РФ установлено, что запрос о правовой помощи по делам об административных правонарушениях, а также все прилагаемые к нему документы должны быть переведены на официальный язык запрашиваемого государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Так, в соответствии с Соглашением о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств-членов Таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях (Астана, 5 июля

¹⁷ Бюллетень Минюста РФ. 2008. № 1.

2010 г.) переписка и обмен информацией в рамках данного соглашения ведутся на русском языке (ст. 3).

Статья 29.1.2 устанавливает общие требования к содержанию и оформлению в Российской Федерации запросов о правовой помощи по делам об административных правонарушениях. По общему правилу запрос о правовой помощи составляется в письменной форме, подписывается должностным лицом, его направляющим, удостоверяется гербовой печатью.

В запросе о правовой помощи в обязательном порядке указываются наименование дела об административном правонарушении и характер запроса о правовой помощи. Под наименованием дела об административном правонарушении следует понимать название соответствующей статьи (части статьи) КоАП РФ; указание на лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении; дата принятия и название процессуального акта о возбуждении дела об административном правонарушении.

Характер правовой помощи подразумевает указание предусмотренных КоАП РФ процессуальных действий, которые необходимо произвести на территории иностранного государства; иные процессуальные действия, предусмотренные международным договором; обмен информацией; вызов свидетеля, потерпевшего, их представителей, эксперта, находящихся за пределами территории Российской Федерации.

Статья 29.1.3 устанавливает возможность использования доказательств, полученных на территории иностранного государства при исполнении запроса о правовой помощи в производстве по делу об административном правонарушении.

Для этого необходимо соблюдение нескольких условий: во-первых, легальный источник доказательств, т. е. доказательства должны быть получены и закреплены должностными лицами иностранного государства в ходе исполнения ими запроса о правовой помощи по делам об административных правонарушениях; во-вторых, доказательства могут быть направлены в Российскую Федерацию в приложении к поручению об осуществлении административного преследования в соответствии с международными договорами или на началах взаимности; в-третьих, доказательства должны быть заверены и переданы в установленном порядке. При соблюдении данных условий доказательства, полученные на территории иностранного государства, пользуются такой же юридической силой, как если бы они были получены на территории Российской Федерации в соответствии с требованиями настоящего Кодекса.

В ч. 6 ст. 29.1.4 КоАП РФ предусматривается возможность временной передачи в Российскую Федерацию лица, находящегося под стражей, для участия в процессуальных действиях, предусмотренных КоАП РФ.

2. Правовая помощь оказывается Российской Федерации на основании запросов, поступивших от соответствующих компетентных органов и долж-

ностных лиц. Основанием оказания правовой помощи является наличие международного договора Российской Федерации с иностранным государством (перечень договоров приведен в комментарии к ст. 29.1.1 КоАП РФ) либо исходя на началах (принципа) взаимности, которая предполагается, пока не доказано иное. Для оказания правовой помощи по делам об административных правонарушениях следует соблюдать установленный порядок взаимодействия с иностранными государствами, их органами и должностными лицами.

Запрос иностранной стороны подписывается, как правило, руководителем запрашивающего компетентного органа либо его заместителем. При этом условиями международного договора могут быть предусмотрены иные лица, уполномоченные на подписание запроса о правовой помощи, но об этом стороны международного договора обязаны уведомить друг друга в установленном международным договором сроки.

Часть 2 ст. 29.1.5 КоАП РФ устанавливает требование, что при исполнении запроса о правовой помощи применяются нормы КоАП РФ. Однако в случае, если в запросе содержится просьба о применении процессуальных норм законодательства иностранного государства, должностное лицо, исполняющее запрос, применяет законодательство этого иностранного государства при условии, что его применение не противоречит законодательству РФ и практически осуществимо.

Также следует учитывать приказ Минюста России от 24 декабря 2007 г. № 249 «Об утверждении Методических рекомендаций об организации работы по исполнению международных обязательств Российской Федерации в сфере правовой помощи»¹⁸, согласно которым:

во-первых, при оказании правовой помощи могут применены процессуальные нормы иностранного государства, только в том случае, если они не противоречат российскому законодательству;

во-вторых, отдельными федеральными законами, регулирующими порядок исполнения международных договоров о правовой помощи, решение вопросов о возможности применения норм иностранного права отнесено к компетенции Верховного Суда РФ и Генеральной прокуратуры РФ (п. 7 Методических рекомендаций);

в-третьих, запрос о правовой помощи не исполняется в случае, если аналогичные запросы государственных органов Российской Федерации не исполняются в иностранном государстве на началах взаимности. Данное правило действует и в случаях, когда на основании имеющегося международного договора иностранное государство игнорирует запросы со стороны российских государственных органов и должностных лиц. В этом случае нашей страной на основании принципа взаимности запросы иностранных государств должны возвращаться иностранному государству без исполнения.

3. Статья 29.1.6 КоАП РФ устанавливает порядок действий в случаях совершения административного правонарушения на территории Российской

¹⁸ Бюллетень Минюста РФ. 2008. № 1.

Федерации иностранным юридическим лицом или иностранным гражданином, впоследствии оказавшимся за ее пределами, и невозможности производства процессуальных действий с его участием на территории Российской Федерации.

В таких случаях все материалы возбужденного (ст. 28.1 КоАП РФ) и расследуемого дела об административном правонарушении (ст. 28.7 КоАП РФ) передаются в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, которая решает вопрос об их направлении в компетентные органы иностранного государства для осуществления административного преследования.

При этом необходимо иметь в виду, что прежде чем направлять материалы дела об административном правонарушении в Генеральную прокуратуру, должностным лицом должны быть получены достоверные сведения о гражданстве физического лица и принадлежности к иностранному государству юридического лица, данные о выезде иностранного гражданина или законного представителя иностранного юридического лица из Российской Федерации и сведения о невозможности их участия в расследовании и рассмотрении дела об административном правонарушении.

Таким образом, отсутствие на территории Российской Федерации иностранного гражданина, иностранного юридического лица, законного представителя иностранного юридического лица, в отношении которых осуществляется производство по делу об административном правонарушении, делает невозможным осуществление процессуальных действий с их участием (получение объяснений, составление протокола об административном правонарушении, рассмотрение дела об административном правонарушении и т. д.), что является основанием для применения положений ст. 29.1.6 КоАП РФ.

4. Статья 29.1.7 КоАП РФ устанавливает порядок исполнения запроса об осуществлении административного преследования или о возбуждении дела об административном правонарушении на территории Российской Федерации.

В случае поступления запроса компетентного органа иностранного государства об осуществлении административного преследования в отношении гражданина РФ, совершившего административное правонарушение на территории иностранного государства и возвратившегося в Российскую Федерацию, или российского юридического лица, совершившего административное правонарушение за пределами территории Российской Федерации, то такой запрос рассматривается исключительно Генеральной прокуратурой РФ. В случае его удовлетворения производство по делу об административном правонарушении и его рассмотрение осуществляются в порядке, установленном КоАП РФ.

Глава 29

ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

§ 1. Особенности административной ответственности юридических лиц

Как показывает история, свидетельствующая о наличии разрозненного законодательства советского периода об административной ответственности организаций, важным этапом в развитии данного института стала кодификация административной ответственности¹.

Модернизация экономики, внедрение инновационных технологий на предприятиях и учреждениях, передача государственных полномочий некоммерческим организациям², развитие государственных и муниципальных услуг – всё это обуславливает повышенное внимание к юридическим лицам, которые наделяются важными обязанностями в сфере публичного управления. Должному выполнению возложенных обязанностей способствуют контрольные и надзорные мероприятия, установление ответственности, в том числе административной, за невыполнение либо ненадлежащее выполнение обязанностей. Д. Н. Бахрах верно отмечает, что административная ответственность стала «основной формой применения государством карательных санкций к юридическим лицам в условиях существования большого числа частных организаций»³.

Одной из основных мер, применяемых к юридическим лицам, является административный штраф, который относится к имущественным административным наказаниям. Совершенно очевидно, что при административно-командной системе хозяйствования, когда большинство юридических лиц принадлежит к государственной форме собственности, такое административное наказание, как штраф, применяемое к юридическим лицам, не эффективно, поскольку, по сути, представляет собой перекачку государственных средств с одного счета на другой, причем фактически освобождая

¹ См.: Состояние и перспективы развития науки административного права (Шестые «Лазаревские чтения») // Государство и право. 2002. № 11. С. 5–6.

² Президент РФ в Послании Федеральному Собранию РФ отметил: «Модернизируя систему государственных услуг, надо обратить особое внимание на социальные услуги населению. Считаю, что мы должны активнее подключать к их оказанию некоммерческие организации. Они зачастую лучше знают ситуацию на местах, чем даже органы власти, имеют уникальный опыт и помогают людям, которые попали в трудную ситуацию. Я полагаю, что участие некоммерческих организаций может сделать социальные услуги более предметными и адресными и, что крайне важно, снизит уровень коррупции в госаппарате» (Послание Президента РФ Дмитрия Медведева к Федеральному Собранию Рос. Федерации 2010 года // Рос. газета. 2010. 1 дек.).

³ Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 471.

ются от ответственности руководители предприятий, учреждений и организаций. Именно этот аргумент является основным при постановке вопроса об административной ответственности органов государственной власти, государственных и муниципальных учреждений и предприятий в пользу того, чтобы ее не устанавливать.

По справедливому замечанию Б. В. Россинского, институт административной ответственности юридических лиц достаточно прочно вписался в действующее законодательство об административных правонарушениях. Свидетельствует об этом и множество научных работ, посвященных институту административной ответственности юридических лиц⁴.

Анализ законодательства зарубежных государств показывает, что ответственность юридических лиц в основном устанавливается в области хозяйственной деятельности, финансового, налогового и природоохранительного законодательства. Однако в специальных актах, как правило, не регулируются вопросы применения к субъектам ответственности тех или иных мер административного взыскания⁵. Институт административной ответственности юридических лиц в современных условиях становится важным рычагом государственного регулирования экономики. Особенностью этого института выступает не только его правоохранительная, но и фискальная направленность⁶.

Административная ответственность юридических лиц – это применение к организациям, обладающим административной правосубъектностью административных наказаний за неисполнение или ненадлежащее исполнение установленных государством правил, норм и стандартов с целью государственного осуждения противоправной деятельности, обеспечения выполнения возложенных на них обязанностей, предупреждения правонарушений.

Административное наказание не может иметь своей целью нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

Назначение наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физиче-

⁴ См., например: *Иванов Л.* Административная ответственность юридических лиц // Закон. 1998. № 9. С. 88–91; *Его же.* Административная ответственность юридических лиц // Рос. юстиция. 2001. № 3. С. 21–23; *Попов Л. Л., Колесниченко Ю. Ю.* Административная ответственность юридических лиц // Административная ответственность : сб. науч. трудов. М., 2001. С. 41–46; *Викторов И.* Административная ответственность юридических лиц // Законность. 2001. № 6. С. 46–47; *Назаров И. В.* Административная ответственность организаций (юридических лиц) : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2002. 225 с.; *Овчарова Е.* Административная ответственность юридических лиц // Закон. 2002. № 7. С. 12–14; *Аппакова Т. А.* Проблемы административной ответственности юридических лиц // Вестник ВАС РФ. 2003. № 1. С. 122–131; *Хавин А. Л.* Юридическое лицо в производстве по делам об административных правонарушениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 24 с.

⁵ См.: *Венедиктов Ю. А., Черепяхин А. М.* Финансовые санкции в системе управления. М., 1985. С. 20.

⁶ См.: *Россинский Б. В.* О разграничении компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области укрепления административной ответственности // Журнал российского права. 2001. № 7. С. 21.

ское лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо. То есть *законом предусмотрена возможность наказания и физического, и юридического лица за одно и то же правонарушение.*

Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств. При назначении административного наказания юридическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность.

В качестве *обстоятельств, смягчающих административную ответственность юридических лиц*, выступают:

1) предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения; добровольное возмещение причиненного ущерба или устранение причиненного вреда;

2) совершение административного правонарушения впервые.

В соответствии с п. 22 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 10.06.2010) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»⁷ по делам, перечисленным в ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, переданным уполномоченным органом (должностным лицом) на рассмотрение судьи, который не связан мнением указанного органа (должностного лица) и вправе с учетом смягчающих и отягчающих обстоятельств, руководствуясь общими правилами назначения наказания, применить любую меру наказания, предусмотренную санкцией соответствующей статьи КоАП РФ, в том числе и такую, применение которой не относится к исключительной компетенции судей.

Согласно ч. 4 ст. 4.1 КоАП РФ назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой было назначено административное наказание, поэтому при решении вопроса об изъятых вещах, не прошедших таможенного оформления, в постановлении по делу об административном правонарушении необходимо указывать на возможность их выдачи владельцу только после таможенного оформления.

В качестве *обстоятельств, отягчающих административную ответственность*, признаются следующие:

1) продолжение противоправного поведения, несмотря на требования уполномоченных на то лиц прекратить его;

2) повторное совершение однородного административного правонарушения в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания.

⁷ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6 ; 2010. № 8.

В соответствии с п. 16 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» п. 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ в качестве обстоятельства, отягчающего административную ответственность, предусмотрено повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек предусмотренный ст. 4.6 КоАП РФ годичный срок со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания. При этом необходимо иметь в виду, что однородным считается правонарушение, имеющее единый родовой объект посягательства.

Дела об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами, рассматривают:

- 1) уполномоченные органы исполнительной власти;
- 2) судьи арбитражных судов (ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ); судьи судов общей юрисдикции; мировые судьи;
- 3) административные комиссии, уполномоченные органы, учреждения органов исполнительной власти и иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законами субъектов РФ.

Необходимость исследования эффективности института административной ответственности юридических лиц, обусловлена возрастанием количества рассмотренных дел.

В первом полугодии 2010 г. дела об административных правонарушениях рассмотрены в отношении 83,1 тыс. юридических лиц (в первом полугодии 2009 г. – 63,5 тыс. лиц, прирост составил 31 %). Подвергнуто административным наказаниям 65,2 тыс. юридических лиц (78,5 % от привлеченных юридических лиц, что составляет 3 % от общего количества наказанных лиц). Кроме того, подвергнуто административным наказаниям 212,3 тыс. должностных лиц, 20,4 тыс. лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, 1 млн 841,7 тыс. иных физических лиц (граждане РФ, иностранные граждане, иммигранты, беженцы, вынужденные переселенцы, достигшие возраста, по достижении которого наступает административная ответственность за совершенные правонарушения).

Штрафные санкции наложены на 40,9 тыс. юридических лиц (62,7 % в структуре мер наказаний в отношении юридических лиц; в первом полугодии 2009 г. – 57,8 %) на общую сумму более 2 млрд 436,3 млн рублей. Сумма штрафов, уплаченная добровольно или взысканная принудительно службами судебных приставов по вступившим в силу постановлениям по данным статистических отчетов судов в первом полугодии 2010 г., составила 271,7 млн рублей, а также по постановлениям прошлых лет – 79,5 млн рублей.

Кроме того, 21,9 тыс. юридических лиц назначен вид административного наказания – административное приостановление деятельности (33,6 % в структуре мер наказаний в отношении юридических лиц, в первом полугодии 2009 г. доля составляла 36,3 %).

Структура дел об административных правонарушениях, рассмотренных с назначением юридическим лицам административных наказаний, представ-

лена следующими основными видами правонарушений, предусмотренными КоАП РФ:

– правонарушения против порядка управления (статьи главы 19 КоАП РФ) – 44,1 % от общего числа привлеченных юридических лиц, в отношении которых вынесены постановления о назначении административных наказаний, в частности по ч. 1–3, 6 ст. 19.5 КоАП РФ (невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор, контроль) – 32,2 %, по ст. 19.7 КоАП РФ (непредставление сведений (информации)) – 8,4 %;

– правонарушения, посягающие на общественный порядок и безопасность (статьи главы 20 КоАП РФ) – 38,1 %, в частности неуплата административного штрафа (ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ) – 6,3 %;

– незаконное привлечение к трудовой деятельности; нарушение правил привлечения в РФ иностранного гражданина или лица без гражданства, осуществляемой на торговых объектах; несоблюдение установленных в соответствии с законодательством в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности (ст. 18.15–18.17 КоАП РФ) – 7,7 %;

– правонарушения в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия (ст. 6.3–6.6 КоАП РФ) – 3,3 %;

– правонарушения в области таможенного дела (статьи главы 16 КоАП РФ) – 1,6 %;

– правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике (статьи главы 9 КоАП РФ) – 1,2 %;

– нарушение законодательства о труде и об охране труда (ст. 5.27 КоАП РФ) – 0,9 % от общего числа юридических лиц, в отношении которых вынесены постановления о назначении административных наказаний;

– правонарушения в области предпринимательской деятельности (статьи главы 14 КоАП РФ) – 0,8 %⁸.

Не потеряло своей актуальности высказывание А. П. Алехина о том, что «проблема административной ответственности организаций не получила приемлемого разрешения ни в теории, ни в законодательстве»⁹.

«Юридическое лицо – есть выработанная людьми конструкция, применяемая в качестве правового средства для допуска организаций в имущественном обороте или недопущения к нему. Именно этим диктуются законодательные ограничения на признание отдельных видов организаций в качестве юридических лиц»¹⁰.

Субъективная сторона административного правонарушения, совершаемого организацией (юридическим лицом), состоит в виновном поведении, обуславливающим противоправный и общественно вредный характер дей-

⁸ Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в первом полугодии 2010 г. Сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=5&item=454>

⁹ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право РФ. М., 1996. С. 292–294.

¹⁰ Пугинский Б. И. Методологические вопросы правопедания // Правоведение. 2010. № 10. С. 17.

ствий субъекта ответственности и наступившие последствия таких действий. В российском административном праве институт виновной ответственности присутствует традиционно.

Однако необходимо учесть, что применительно к административной ответственности юридических лиц теория виновной ответственности используется совсем недавно и далеко не в полном объеме. Поэтому в вопросе коллективной ответственности в настоящее время наблюдается большое количество противоречий, разночтений и существенных практических сложностей в реализации административно-деликтного законодательства. Соответственно, от правильного ответа на него зависит правильное понимание действующих в этой области ответственности правовых норм.

Принцип ответственности за вину, безусловно, является прогрессивным моментом в теории ответственности, поскольку обеспечивает гарантии привлекаемого к ответственности в виде принципа презумпции невиновности, права не доказывать свою невиновность. Вина служит также важным средством индивидуализации ответственности, для чего используются такие ее формы, как умысел и неосторожность.

Доказывание вины исключает привлечение к ответственности лиц, которые причастны к действиям или их последствиям, внешне похожим на правонарушения, но таковыми не являющимся.

Активное стремление законодателя наделить юридическое лицо таким исключительно человеческим качеством, как вина, уязвимо с позиций общей теории права, поскольку понятие «юридическое лицо» – это своеобразный продукт эволюции гражданско-правовых отношений, система юридических и экономических свойств коллективного субъекта права, абстракция, разработанная для оптимизации отношений гражданского оборота. Так, по мнению Е. В. Богданова, «юридическое лицо – лишь инструмент прикрытия интересов людей, и прежде всего ответственности тех, кто оперирует данным инструментом в условиях гражданского оборота. Это оказалось весьма удобно и привлекательно для общества и государства и потому вряд ли в ближайшее время от этого инструмента откажутся»¹¹.

Исходным пунктом в теории вины является ее понятие. «Вина – это субъективное явление, факт сознания»¹². Она состоит в психическом отношении субъекта к своим действиям и к наступившим в их результате последствиям.

Итак, если принять во внимание признаки вины как чисто теоретической категории, то невольно приходится предполагать психологическое (т. е. интеллектуальное, волевое, эмоциональное) отношение предприятий (организаций) к процессу и результатам своего функционирования. «Однако юридическое лицо, – отмечает Е. В. Богданов, – не человек. И потому в отношении его не следует говорить о мотивах и мотивации, воле и вине, целях деятельности и проч. Ничего этого у юридического лица нет и быть не может. Все иные утверждения на этот счет есть антропоморфизм. На людей могут быть

¹¹ Богданов Е. В. Антропоморфизм как одно из направлений российской цивилистики // Государство и право. 2004. № 4. С. 26.

¹² Петелин Б. Я. Методы установления вины // Советское государство и право. 1983. № 10. С. 86.

похожи только люди, но не правовые конструкции. Надо ли и далее исповедовать мировоззрение, которое не является научным? Не подошло ли время иной парадигмы?»¹³.

В литературе не раз отмечалось, что «применение доктрины вины, если оно и возможно, может сводиться к анализу поведения только конкретных физических лиц»¹⁴, поскольку только они наделены такими качествами, как воля, сознание, интеллект, что выражает субъективную детерминированность их поведения.

Коллективная вина в этом смысле представляет собой психологическое отношение работников организации, формирующих ее волю к совершаемым ими противоправным поступкам и их вредным последствиям. Пожалуй, не нуждается в особых доказательствах тот факт, что вина юридического лица, есть прежде всего, проявление вины его работников. Сама по себе организация не может рассматриваться как носитель объективно существующего проявления деятельности сознания. Это юридическое допущение и в известной степени фикция. Именно поэтому в цивилистике, а теперь и в административном праве так важен подход к определению вины коллективного субъекта.

Одни авторы считают, что вина коллективного субъекта проявляется в вине его органов, членов коллектива, должностных лиц¹⁵; другие полагают, что вина есть коллективное, общее психологическое отношение¹⁶; по мнению третьих, вина как неподдающаяся восприятию категория, которая может существовать в объективно выраженных материальных последствиях противоправного поведения коллективного образования¹⁷.

Соответственно этим концепциям существуют различные формы определения вины юридического лица. Поскольку вина есть психологическое отношение, то, думается, ближе к истине стоят ученые, которые определяют коллективную вину по доминирующей индивидуальной вине конкретного работника либо лица, ответственного за обеспечение, выполнение обязанностей юридическим лицом.

Сторонники теории выявления конкретных обстоятельств, свидетельствующих о вине организаций, встают на путь поиска доказательств проявления виновного поведения, однако сама вина как психологическое отношение коллектива ими не берется во внимание.

Нельзя согласиться с определением понятия вины юридического лица как неприложения юридическим лицом допускаемых и требуемых законо-

¹³ Богданов Е. В. Антропоморфизм как одно из направлений российской цивилистики. С. 25.

¹⁴ Ельницыч В. Н. Вина в международном праве // Правоведение. 1972. № 3. С. 24.

¹⁵ См.: Петров И. Н. Ответственность хозорганов за нарушение обязательств. М., 1974. С. 115.

¹⁶ См.: Матвеев Г. К. Психологический аспект вины советских юридических лиц // Советское государство и право. 1978. № 8. С. 41; Рабинович Ф. Л. Формы вины предприятия и договорная ответственность // Там же. 1970. № 3. С. 82; Ойгензихт В. А. Воля и вина в гражданском праве // Там же. 1982. № 4. С. 53.

¹⁷ См.: Пугинский Б. И. Применение принципа вины при регулировании хозяйственной деятельности // Там же. 1979. № 10. С. 67.

дательством усилий для выполнения возложенных на него обязанностей, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность юридических лиц, а также неиспользования предоставленных прав и возможностей для устранения причин административного правонарушения (именно эта трактовка положена в основу ч. 2. ст. 2.1 КоАП РФ)¹⁸. Думается, данная трактовка вины юридического лица также не вносит ясности в исследование ее правовой природы и не содержит сущностных критериев, по которым можно было бы различать вину юридического и физического лица. Слабость позиции заключается в том, что в качестве признака вины указывается бездействие. Это позволяет сделать вывод о том, что авторы анализируемой формулировки ратуют за безвиновную ответственность юридического лица. Это противоречит общим началам, когда наличие вины признано необходимым элементом основания административной ответственности¹⁹.

Предлагается также перенести конструкцию виновной ответственности из ст. 401 ГК РФ²⁰.

С теоретических позиций субъектом административного правонарушения (как и преступления или дисциплинарного проступка) может выступать только физическое вменяемое лицо, достигшее соответствующего возраста. Значит, при обнаружении признаков состава административного правонарушения на территориях, в помещениях (иных объектах) или документах юридических лиц к административной ответственности следует привлекать не абстрактные «коллективные образования», а виновных в совершении правонарушений руководителей этих организаций или иных компетентных должностных лиц, обладающих административной деликтоспособностью. Для юридического же лица характерна имущественная (гражданско-правовая) ответственность. Другими словами, С. А. Шатов предлагает как в теории, так и в законодательстве ставить вопрос не об административной ответственности юридических лиц, а о возмещении вреда, причиненного общественным отношениям в ходе противоправной деятельности предприятий (организаций)²¹.

С этим нельзя согласиться. Учитывая большое количество правил в сфере публичного управления, установленных для организаций нормативными установлениями, а также наметившейся тенденцией в производстве по делам об административных правонарушениях, с учетом судебной практики, «перекладывание» ответственности на соответствующих должностных лиц вряд ли будет способствовать повышению эффективности норм административно-деликтного права.

¹⁸ См.: *Пугинский Б. И.* Применение принципа вины при регулировании хозяйственной деятельности // Там же. 1979. № 10. С. 63–70.

¹⁹ См.: *Калинина Л. А.* Роль административной науки в совершенствовании законодательства об административном правонарушении // *Административная ответственность: вопросы теории и практики.* М., 2005. С. 52.

²⁰ См.: *Иванов Л.* Административная ответственность юридических лиц // *Рос. юстиция.* 2001. № 3. С. 22.

²¹ См.: *Шатов С. А.* Проблемы административной ответственности юридических и должностных лиц // *Закон и право.* 2006. № 6. С. 56.

Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию о вине как об одном из необходимых условий привлечения юридического лица к административной ответственности. При наложении штрафов подлежит доказыванию как сам факт совершения правонарушения, так и степень вины правонарушителя. В теории административной ответственности особую остроту приобретает вопрос о вине юридического лица в совершении правонарушения. Конституционным Судом РФ вина однозначно объявлена органическим элементом юридического состава правонарушения необходимым для привлечения к административной ответственности юридических лиц. Часть 2 ст. 2.1 КоАП РФ гласит: «Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъектов РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению».

Например, юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если им не были приняты все зависящие от него меры по соблюдению правил и норм.

17 февраля 2009 г. в ходе проведения главным государственным инспектором по пожарному надзору – начальником отделения ГПН плановой проверки юридического лица – областного государственного учреждения «Хохольский социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних», расположенного по адресу: ... выявлены нарушения Правила пожарной безопасности в РФ, утвержденные приказом министра РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 18 июня 2003 г. № 313 (ППБ 01-03), а именно: пути эвакуации 2-го эвакуационного выхода облицованы и загромождены горючими материалами (п. 53 ППБ 01-03); допущен монтаж, эксплуатация электрических сетей, а также контроль за их техническим состоянием, в нарушение требований нормативных документов по электроэнергетике (п. 57 ППБ 01-03); не обеспечен объект наружным противопожарным водоснабжением (п. 2.11 СНиП 2.04.02-84*; ППБ 01-03); не выполнены планы эвакуации в соответствии с требованиями ГОСТ 12.2.143-2002 (п. 16 ППБ 01-03; п. 3 ППБ 01-03; п. 4.1.1 ГОСТ 12.2.143-2002), ответственность за которые (нарушения) предусмотрена ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ, о чем составлен протокол об административном правонарушении от 17 февраля 2009 г. № 12.

Постановлением судьи Хохольского районного суда Воронежской области от 26 февраля 2009 г. прекращено производство по административному делу в отношении ОГУ «Хохольский социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних» в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ за отсутствием состава административного правонарушения (ст. 24.5 КоАП РФ).

Прокурором Хохольского района Воронежской области на постановление судьи районного суда от 26 февраля 2009 г. принесен протест, в котором ставится вопрос об отмене принятого постановления и возвращении дела на новое рассмотрение.

Вынесенное по делу постановление подлежит отмене, по следующим основаниям.

В соответствии с п. 2 ст. 2.1 КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Часть 1 ст. 20.4 КоАП РФ образует следующий состав административного правонарушения – нарушение требований пожарной безопасности, установленных стандартами, нормами и правилами, за исключением случаев, предусмотренных ст. 8.32 и 11.16 КоАП РФ.

Выводы судьи о том, что в действиях юридического лица – ОГУ «Хохольский социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних» отсутствуют признаки состава административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ ничем не подтверждены. Ссылка на то, что большинство недостатков были выявлены впервые, а срок для устранения недостатков, предоставленный отделением Госпожнадзора не истек, не может свидетельствовать об этом.

Как правильно указано в протесте прокурора, диспозиция данной статьи не содержит указания о том, что административная ответственность за совершение этого правонарушения наступает лишь в случае повторного нарушения требований пожарной безопасности, а также в случае неустранения выявленных в ходе проверки недостатков в установленный срок.

При таких обстоятельствах постановление судьи нельзя признать законным и обоснованным, оно подлежит отмене, а дело об административном правонарушении направлению на новое рассмотрение²².

На наш взгляд, в данном определении «замаскирован» принцип объективного вменения, так как не установлено критериев доказывания, что у юридического лица «имелась возможность для соблюдения правил и норм». Кто должен принимать, «зависящие от него меры?». Исходя из классической формулы вины, которая есть не что иное как психологическое отношение лица к совершенному им деянию и его последствиям. Определять вину юридического лица через вину его должностных лиц, наделяя тем самым юридическое лицо психологическими возможностями, с нашей точки зрения, неправильно. Воля коллектива есть не сумма индивидуальных норм, а иное качественно новое образование. Если вину юридического лица ставить в зависимость от вины должных лиц, то какова цель установления административной ответственности юридических лиц? Таким образом, сфера административной ответственности юридических лиц с учетом норм КоАП РФ требует серьезного теоретического осмысления.

Объективное вменение должно охватывать те случаи административной ответственности организаций, где психологическое отношение коллектива, должностных лиц к своим обязанностям достаточно понятно, и в законе четко установлен алгоритм действия, по которому не составляет труда определить лицо, не выполнившее свою обязанность перед государством, особенно, если

²² См.: Решение Воронежского областного суда от 14 апреля 2009 г. по делу № 77-24ПП.

об этой обязанности субъект ответственности знал заранее. Это в полной мере распространяется на формальные составы коллективных проступков.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в п. 4 мотивировочной части определения от 14 декабря 2000 г. № 244-О, вина организации при нарушении законодательства о контрольно-кассовых машинах проявляется в виновном действии (бездействии) соответствующих лиц, действующих от имени организации, и заключается в необеспечении выполнения правил физическими лицами (конкретными работниками)²³. Мнение о том, что виновные действия обществ будут составлять только виновные действия директора как исполнительного органа юридического лица, не имеет законодательного закрепления и противоречит действующему законодательству²⁴. Однако объективное вменение – явление весьма опасное для общества, несовместимое с правовым государством, к тому же противоречит принципу невиновности. Поэтому необходимы иные подходы к определению вины юридического лица в совершении административного правонарушения – ответственной юридической конструкции в административном праве.

На практике могут возникнуть две крайности, связанные либо с учетом вины и дифференцированным применением мер административной ответственности, либо с учетом объективного вменения и серьезным ужесточением административно-наказательной политики. Существующий в настоящее время двойственный подход к определению вины организации в административных правонарушениях позволяет учесть практическую пользу каждого из них.

Объективная административная ответственность применяется в основном за нарушения, носящие формальный характер (с точки зрения деления составов на материальные и формальные), там, где действия юридического лица очевидны и отношение организации к ним объективировано документально или в реальном поведении сотрудников. Как отмечалось в информационном письме Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 ноября 1992 г., «...налоговые правонарушения носят формальный характер, поэтому и ответственность налогоплательщиков наступает независимо от их вины, т. е. ответственность не ставится в зависимость от того, имелся ли в действиях работников предприятия умысел или нарушение допущено вследствие небрежности, неопытности или счетной ошибки»²⁵.

²³ По жалобам граждан А. И. Косика и Т. Ш. Кенчадзе на нарушение их конституционных прав положениями абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением»: определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2000 г. № 244-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 3. Ст. 272.

²⁴ См.: Тимошкин К. А. Реализация норм КоАП РФ // Арбитражная практика. 2003. № 4. С. 86–88.

²⁵ О практике разрешения споров, связанных с применением налогового законодательства: информ. письмо ВАС РФ от 23 ноября 1992 г. № С-13/ОП-329 // Вестник ВАС РФ. 1993. № 1.

Ответственность без учета вины существенно сокращает административное производство по соответствующим правонарушениям. Опыт работы государственных структур в области применения административной ответственности показывает, что объективное вменение надежно обеспечивает реальную исполнимость административных наказаний и параллельное снижение их процессуального обжалования.

Во-первых, существуют ограничения объективного вменения, такие как действие непреодолимой силы. Обстоятельства форс-мажор учитываются как исключаящие вообще административную ответственность именно по признаку субъективной стороны, поскольку они не предполагают психологического отношения субъекта к деянию, внешне похожему на правонарушение.

Во-вторых, вина коллективных субъектов частично определяется при параллельном привлечении к ответственности конкретных должностных лиц. Индивидуальная вина всегда воплощается в коллективную, «когда виновные противоправные действия конкретных работников выносятся во внешнюю сферу хозяйственной деятельности лица»²⁶. Индивидуальная вина, таким образом, помогает определиться в объективных обстоятельствах правонарушения и подтвердить сложившуюся версию деяния.

Объективная ответственность позволяет предупредить безответственность, когда установление личной вины затруднено, либо она исключается (при выезде директора фирмы за границу, смерти и других обстоятельствах) вообще.

С другой стороны, при наличии материальных последствий правонарушения организации принцип презумпции вины был бы неадекватен теории индивидуализации ответственности и справедливости наказания. Трудно представить себе ситуацию, когда коллективная вина презюмируется, а личной вины конкретных работников в наступлении материальных последствий противоправного характера нет. Отсутствие учета формирования психологической, субъективной основы поведения организации может вызвать неоправданное расширение административного преследования невиновных субъектов. Здесь нужны четкие гарантии, установленные на уровне закона. Можно ли привлечь к ответственности строительную организацию за нарушение строительных норм, повлекших снижение или потерю прочности зданий, иных сооружений, если это было вызвано тем, что используемые в строительстве материалы не соответствовали установленным стандартам качества? Виновна ли организация в причинении вреда окружающей среде? При этом подлежит ли доказыванию виновность всех работников, осуществляющих действия от имени организации в целом?

Протокол об административном правонарушении бессилён разрешить вопрос, имелась ли в нарушении административных норм вина юридического лица. Должностное лицо правоохранительных и контролирующих органов при составлении протокола фиксирует только факт нарушения административного запрета и не обязано выяснять и заносить в протокол, имелась ли у юридического лица возможность соблюсти административное правило (ч. 2

²⁶ Матвеев Г. К. Психологический аспект вины советских юридических лиц. С. 44.

ст. 28.2 КоАП РФ), а законные представители юридического лица не обязаны давать объяснения и замечания при составлении протокола (ч. 4 ст. 28.2 КоАП РФ).

Виновность юридического лица в совершении административного правонарушения подлежит обязательному выяснению (п. 3 ст. 29.10 КоАП РФ). Информацию о том, что юридическое лицо, имея возможность для соблюдения административных запретов, не приняло все зависящие от него меры по их соблюдению, орган административной юрисдикции, как правило, может получить только из объяснений законных представителей самого юридического лица и имеющихся у них документов. Процедура истребования сведений, предусмотренная ст. 26.10 КоАП РФ, в силу презумпции невиновности, не может быть эффективно применена к лицу, привлекаемому к административной ответственности.

Согласно п. 16 постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 (в ред. от 20.11.2008) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»²⁷ выяснение виновности лица в совершении административного правонарушения осуществляется на основании данных, зафиксированных в протоколе об административном правонарушении, объяснений лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в том числе об отсутствии возможности для соблюдения соответствующих правил и норм, о принятии всех зависящих от него мер по их соблюдению, а также на основании иных доказательств, предусмотренных ч. 2 ст. 26.2 КоАП РФ.

Рассматривая дело об административном правонарушении, арбитражный суд в судебном акте не вправе указывать на наличие или отсутствие вины должностного лица или работника в совершенном правонарушении, поскольку установление виновности названных лиц не относится к компетенции арбитражного суда.

Не менее интересна с точки зрения принципов виновной административной ответственности и презумпции невиновности и другая новация – ст. 2.10 КоАП РФ, которая определяет правила привлечения к административной ответственности реорганизованных юридических лиц. При слиянии нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо. При присоединении юридического лица к другому юридическому лицу к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается присоединившее юридическое лицо. При разделении юридического лица или выделении из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается то юридическое лицо, к которому согласно разделительному балансу перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имуществу. При преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида к административной ответственности за совершение

²⁷ Вестник ВАС РФ. 2004. № 8 ; 2009. № 1.

административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

Согласно ч. 7 ст. 2.10 КоАП РФ в случаях реорганизации юридического лица административная ответственность наступает независимо от того, было ли известно привлекаемому к административной ответственности юридическому лицу о факте административного правонарушения до завершения реорганизации.

Это положение представляется разумным в случае реорганизации путем преобразования, когда юридическое лицо остается самим собой и лишь меняет организационно-правовую форму. Однако с учетом указанных выше принципов административной ответственности трудно объяснить, почему за совершение административного правонарушения до реорганизации сливающимся, присоединяющимся, разделяющимся или выделяющимся юридическим лицом административную ответственность несет объединенное, присоединившее, вновь возникшее или выделившееся юридическое лицо после реорганизации.

Реорганизация юридического лица подобна наследованию физического лица, которое не несет ответственности за личные обязательства наследодателя. А административная ответственность – это сугубо личная обязанность, которая не может быть отчуждена.

Еще большее недоумение вызывает ч. 5 ст. 2.10 КоАП РФ, в соответствии с которой при разделении или выделении юридического лица за совершение административного правонарушения привлекается то юридическое лицо, к которому, согласно разделительному балансу, перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имуществу и в связи с которыми было совершено административное правонарушение. Буквальное применение этой нормы делает ее практически мертвой, поскольку в большинстве случаев имущество и сделки не являются признаками состава правонарушения. Как будет решаться вопрос «преемственности» административной ответственности юридических лиц по ч. 5 ст. 2.10 КоАП РФ – предугадать сложно.

В заключение по данной проблеме нельзя не отметить важности субъективного вменения, которое несет в себе презумпцию невиновности. Объективное вменение, напротив, исходит из противоположного принципа, что дает основание говорить о перенесении в данном случае центра тяжести доказательственного процесса от органов юрисдикции к привлекаемому лицу. Представляется, что такие элементы неравенства сторон в административном производстве свидетельствуют о менее демократичном, более авторитарном, произвольном подходе к ответственности вообще. Поэтому устанавливая ответственность юридического лица за административные правонарушения и допуская при этом возможность объективного вменения, необходимо сделать это правило исключением, точно установив границы его использования.

На стадиях производства по делу об административном правонарушении законный представитель юридического лица наделяется теми же правами, что и физическое лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении.

Защиту прав и законных интересов юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или юридического лица, являющегося потерпевшим, осуществляют его законные представители. Законными представителями юридического лица являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица. Полномочия законного представителя юридического лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение.

Извещение юридического лица о составлении протокола об административном правонарушении и рассмотрении административного дела осуществляется с учетом того, что защиту прав и законных интересов юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или юридического лица, являющегося потерпевшим, осуществляют его законные представители (ч. 2 ст. 25.4 КоАП РФ).

Пункт 24 постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 (в ред. от 20.11.2008) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» гласит, что «при рассмотрении дел об оспаривании решений (постановлений) административных органов о привлечении к административной ответственности судам следует проверить, были ли приняты административным органом необходимые и достаточные меры для извещения лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, либо его законного представителя о составлении протокола об административном правонарушении в целях обеспечения возможности воспользоваться правами, предусмотренными статьей 28.2 КоАП РФ.

В целях КоАП РФ законными представителями юридического лица являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица (ч. 2 ст. 25.4 КоАП РФ).

Указанный перечень законных представителей юридического лица закрытый. В связи с этим судам необходимо учитывать, что представитель юридического лица, действующий на основании доверенности, в том числе руководитель его филиала или подразделения, законным представителем не является. Поэтому его извещение не может рассматриваться как извещение законного представителя.

Вместе с тем КоАП РФ допускает возможность участия в рассмотрении дела об административном правонарушении лица, действующего на основании доверенности, выданной надлежаще извещенным законным представителем, в качестве защитника. Такие лица допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента составления протокола об административном правонарушении и пользуются всеми процессуальными правами лица, в отношении которого ведется такое производство, включая предусмотренное ч. 4 ст. 28.2 КоАП РФ право на представление объяснений и замечаний по содержанию протокола.

Суду при рассмотрении дел об административных правонарушениях следует учитывать, что доказательством надлежащего извещения законного представителя юридического лица о составлении протокола может служить выданная им доверенность на участие в конкретном административном деле. Наличие общей

доверенности на представление интересов лица без указания на полномочия по участию в конкретном административном деле само по себе доказательством надлежащего извещения не является.

В соответствии с п 24.1. рассматриваемого постановления № 10 «при решении арбитражным судом вопроса о том, имело ли место надлежащее извещение лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, либо его законного представителя о составлении протокола об административном правонарушении, следует учитывать, что КоАП РФ не содержит оговорок о необходимости направления извещения исключительно какими-либо определенными способами, в частности путем направления по почте заказного письма с уведомлением о вручении или вручения его адресату непосредственно. Следовательно, извещение не может быть признано ненадлежащим лишь на том основании, что оно было осуществлено каким-либо иным способом (например, путем направления телефонограммы, телеграммы, по факсимильной связи или электронной почте либо с использованием иных средств связи). Также надлежит иметь в виду, что не могут считаться не извещенными лица, отказавшиеся от получения направленных материалов или не явившиеся за их получением несмотря на почтовое извещение (при наличии соответствующих доказательств).

Дело об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, рассматривается с участием его законного представителя или защитника. В отсутствие указанных лиц дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лиц о месте и времени рассмотрения дела и если от них не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения. При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя юридического лица.

Отметим, что производство в отношении юридических лиц ведется по тем же правилам, что и в отношении юридических лиц, интересы которых представляют законные представители. При этом постановление по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, обжалуется в арбитражный суд в соответствии с арбитражным законодательством РФ. Однако рассмотрение жалоб на акты судов общей юрисдикции в полномочия арбитражных судов не входит.

Необходимо последовательное развитие административно-процессуального законодательства, в том числе регулирующего вопросы производства по делам об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами.

Воплощением принципа законности в производстве по делам об административных правонарушениях является обязанность административных органов извещать лицо, привлекаемое к административной ответственности, а также иных участников производства по делам об административных правонарушениях о рассмотрении дела об административном правонарушении.

В соответствии с п. 6 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 10.06.2010) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» в целях соблюдения установленных ст. 29.6 КоАП РФ сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях судье необходимо принимать меры для быстрого извещения участвующих в деле лиц о времени и месте судебного рассмотрения. Поскольку КоАП РФ не содержит каких-либо ограничений, связанных с таким извещением, оно в зависимости от конкретных обстоятельств дела может быть произведено с использованием любых доступных средств связи, позволяющих контролировать получение информации лицом, которому оно направлено (судебной повесткой, телеграммой, телефонограммой, факсимильной связью и т. п.).

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу, считается извещенным о времени и месте судебного рассмотрения и в случае, когда с указанного им места жительства (регистрации) поступило сообщение о том, что оно фактически не проживает по этому адресу.

В извещении должны быть указана не только дата составления протокола или рассмотрения дела, но и конкретное время явки. Отсутствие уведомления юридического лица о конкретном времени составления протокола об административном правонарушении свидетельствует о нарушении административным органом порядка привлечения к административной ответственности.

Как видно из материалов дела, постановлением от 9 июля 2007 г. № 280-07-1-052 административный орган привлек общество к административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 15.19 КоАП РФ за нарушение порядка раскрытия информации на рынке ценных бумаг в виде взыскания штрафа в сумме 35 тыс. рублей.

При этом административный орган установил, что общество в нарушение п. 8.5 Положения о раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг, утвержденного приказом Федеральной службы по финансовым рынкам России от 10 октября 2006 г. № 06-117/пз-н (далее – Положение о раскрытии информации), не представил в административный орган список аффилированных лиц, составленный на дату окончания 1 квартал 2007 г. (срок представления указанной информации – 15 мая 2007 г.), в то время как общество направило вышеуказанный список в административный орган 14 июня 2007 г.

Не согласившись с постановлением административного органа, общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании его незаконным.

Арбитражный суд первой инстанции, удовлетворяя заявленные требования, правомерно исходил из того, что общество не было надлежащим образом извещено о времени и месте составления протокола об административном правонарушении, в связи с чем было лишено возможности явиться в административный орган и представить свои пояснения и возражения по существу вменяемого ему в вину административного правонарушения.

В соответствии с ч. 2 ст. 15.19 КоАП РФ нарушение эмитентом порядка раскрытия информации на рынке ценных бумаг, обязанность по раскрытию кото-

рой предусмотрена законодательством, влечет наложение на юридических лиц административного штрафа в размере от 30 до 40 тыс. рублей.

В силу ч. 1 ст. 1.6 КоАП РФ лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию иначе как по основаниям и в порядке, установленным законом.

Установленный законом порядок применения административного взыскания обязательный для органов и должностных лиц, рассматривающих дело об административном правонарушении и применяющих взыскание. Несоблюдение этого порядка свидетельствует о том, что взыскание применено незаконно, независимо от того, совершило или нет лицо, привлекаемое к ответственности, административное правонарушение.

В п. 17. Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» разъяснено, что положения ст. 28.2 Кодекса, регламентирующие порядок составления протокола об административном правонарушении, предоставляют ряд гарантий защиты прав лицам, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении.

Как установлено судом, 5 июня 2007 г. административным органом в адрес общества была направлена телеграмма о вызове руководителя общества для составления протокола, однако конкретное время явки в телеграмме указано не было. Записи об отказе от представления объяснений и отказе от подписания протокола, сделанные должностным лицом административного органа в протоколе об административном правонарушении от 7 июня 2007 г., не соответствуют действительности, поскольку в силу неуведомления общества о конкретном времени составления протокола об административном правонарушении, законный представитель общества не присутствовал при совершении указанного действия.

Исходя из изложенного, судебная коллегия считает, что суд сделал правильный вывод о нарушении административным органом порядка привлечения общества к административной ответственности, в связи с чем постановление об административном правонарушении правомерно признано незаконным (например, постановление ФАС Поволжского округа от 6 декабря 2007 г. по делу № А49-4390/2007).

Надлежащим извещение будет только в том случае, если отправлено с помощью средств связи, позволяющих контролировать получение информации лицом, которому оно направлено. Иными словами, на административный орган возложена обязанность не только произвести отправку сообщения, но и убедиться в его получении.

Высший Арбитражный Суд РФ однозначно сориентировал судей на то, что при рассмотрении дел об административных правонарушениях следует учитывать, что доказательством надлежащего извещения законного представителя юридического лица о составлении протокола может служить выданная им доверенность на участие в конкретном административном деле. Наличие общей доверенности на представление интересов лица без указа-

ния на полномочия по участию в конкретном административном деле доказательством надлежащего извещения не является.

Вместе с тем учитывая, что КоАП РФ допускает возможность участия в рассмотрении дела об административном правонарушении лица, действующего на основании доверенности, выданной надлежаще извещенным законным представителем, в качестве защитника (а такие лица допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента составления протокола об административном правонарушении и пользуются всеми процессуальными правами лица, в отношении которого ведется такое производство, включая предусмотренное ч. 4 ст. 28.2 КоАП РФ право на представление объяснений и замечаний по содержанию протокола), в правоприменительной практике возникают вопросы.

Например, постановлением окружного суда решение Арбитражного суда г. Москвы, вынесенное по заявлению юридического лица к административному органу об оспаривании постановления по делу об административном правонарушении, отменено, дело передано на новое рассмотрение в Арбитражный суд г. Москвы. Из постановления следует, что суд первой инстанции сделал правильный вывод относительно наличия в действиях общества состава административного правонарушения, однако сослался на рассмотрение административного дела с участием представителя по доверенности и на направление в адрес предприятия копий протоколов об административных правонарушениях. При этом суд не установил, было ли само юридическое лицо уведомлено о рассмотрении возбужденного в отношении его административного дела. Суд не оценил также выданную работнику филиала предприятия доверенность, не проверил, кем она была выдана, на представление каких действий, не выяснил, является ли эта доверенность общей или она носит разовый характер на участие в конкретном административном деле, не обсудил вопроса о том, может ли эта доверенность служить доказательством надлежащего извещения законного представителя юридического лица о рассмотрении возбужденного в отношении его административного дела. Таким образом, сделанный судом вывод об отсутствии нарушений порядка привлечения юридического лица к административной ответственности, соблюдении процессуальных гарантий, предоставленных КоАП РФ лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, основан на неполном исследовании фактических обстоятельств дела.

Возражая по данной отмене судебного акта, судья, принявший отмененное решение, указал, что из решения суда первой инстанции следует, что законному представителю юридического лица была направлена телеграмма, в которой ему предлагалось явиться в административный орган для составления протокола об административном правонарушении. Согласно телеграфному подтверждению телеграмма, отправленная на имя законного представителя, вручена уполномоченному на получение телеграмм. В указанное в телеграмме время для присутствия при составлении протокола законный представитель юридического лица не прибыл, уведомления о невозможности прибытия и причины неявки не предоставил. Протоколы об административных правонарушениях составлены в отсутствие законного представителя юридического лица, копии протоколов были направлены заявителю почтой. Таким образом, судья полагал, что требования

ст. 28.2 КоАП РФ органом соблюдены. Явка представителя общества для участия в составлении протокола свидетельствует о том, что общество было извещено о времени и месте рассмотрения дела. Доверенность представителя оформлена надлежащим образом в соответствии с требованиями ст. 185–186 ГК РФ.

Основанием для отмены судебного акта явилось то, что суд первой инстанции не дал оценки выданной доверенности. При этом судья полагал, что порядок привлечения к ответственности административным органом соблюден, т. е. оценка дана и оснований для направления дела на новое рассмотрение в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 287 АПК РФ у суда кассационной инстанции не имелось. Считаем, что при указанных обстоятельствах отмена судебного акта произведена на основании действующего законодательства. Но возможность распространения предложенного Высшим Арбитражным Судом РФ подхода ко всем проблемам оценки процедуры привлечения к административной ответственности юридических лиц представляется спорной. Полагаем также, что в указанном постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ осталась неоговоренной такая важная часть рассматриваемой проблемы, как процедура оценки арбитражным судом надлежащего извещения лица, привлеченного к административной ответственности и оспаривающего свое привлечение, а также лица, привлекаемого судом к административной ответственности на основании представленных административным органом материалов дела об административном правонарушении. Если следовать логике постановления и учитывать, что суд рассматривает административные дела с учетом особенностей, указанных в КоАП РФ, то при рассмотрении дел о привлечении к административной ответственности (имеющих короткие сроки рассмотрения и сокращенные сроки давности привлечения к административной ответственности) суд не может рассматривать дело, если в материалах дела отсутствует уведомление, свидетельствующее о получении привлекаемым лицом извещения по юридическому адресу, даже если в судебное заседание явился представитель по доверенности, а также суд не может извещать юридическое лицо через представителя (путем вручения определения или под расписку)²⁸.

Кроме того, возникают следующие вопросы, например: должна ли доверенность представителя юридического лица, предъявляемая суду, быть выдана на конкретное дело или достаточно стандартной доверенности на представление интересов в арбитражном суде, выданной в порядке гл. 6 АПК РФ?

Например, вручение извещений представителям по доверенности на участие в конкретном административном деле нарушает порядок производства по делам об административных правонарушениях.

Должностными лицами Инспекции Федеральной налоговой службы РФ по Дятьковскому району Брянской области 17 декабря 2007 г. проведена проверка соблюдения порядка розничной торговли алкогольной продукцией в магазине «Магнит», принадлежащем ЗАО «Тандер», расположенном по адресу. В ходе проверки было выявлено отсутствие сопроводительной документации (сертификата соответствия, справки, прилагаемой к грузовой таможенной декларации,

²⁸ Постановление ФАС Поволжского округа от 6 декабря 2007 г. по делу № А49-4390/2007.

справки, прилагаемой к товарно-транспортной накладной) на алкогольную продукцию.

Указанные обстоятельства зафиксированы в акте проверки. При этом до составления протокола по делу об административном правонарушении Обществом необходимые документы на указанную выше продукцию представлены в полном объеме.

По результатам проверки составлен протокол об административном правонарушении от 14 января 2008 г. № 1, а также принято постановление от 16 января 2008 г. № 1 о привлечении Общества к ответственности, предусмотренной ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ об административных правонарушениях в виде штрафа в размере 30 тыс. руб. Не согласившись с постановлением административного органа, Общество оспорило его в арбитражном суде.

При рассмотрении настоящего дела суд первой инстанции установил факт отсутствия необходимых документов на спиртосодержащую продукцию в момент проведения проверки в торговой точке Общества, однако обоснованно признал постановление административного органа незаконным, ссылаясь на существенные нарушения порядка привлечения к административной ответственности.

Согласно ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется такое дело. В отсутствие указанного лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения. В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 29.7 КоАП РФ при рассмотрении дела об административном правонарушении выясняется, извещены ли участники производства по делу в установленном порядке, выясняются причины неявки участников производства по делу и принимается решение о рассмотрении дела в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения дела. Указанные нормы КоАП РФ имеют своей целью представление лицу, привлекаемому к административной ответственности, гарантий соблюдения его прав на защиту, а также создание необходимых предпосылок и условий для всестороннего, полного и объективного рассмотрения дела об административном правонарушении уполномоченным административным органом. При этом, как разъяснено в п. 24 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях», доказательством надлежащего извещения законного представителя юридического лица о составлении протокола может служить выданная им доверенность на участие в конкретном административном деле. Наличие общей доверенности на представление интересов лица без указания на полномочия по участию в конкретном административном деле само по себе доказательством надлежащего извещения не является.

В этот же день Обществу направлено уведомление № 12-02-07/16140 о необходимости явиться в налоговый орган 14 января 2008 г. для составления протокола, которое было получено 9 января 2008 г. о чем имеется отметка на почтовом уведомлении о вручении. Таким образом, юридическое лицо было извещено надлежащим образом о времени составления протокола.

14 января 2008 г. при составлении протокола по делу об административном правонарушении явился В. В. Киреевцев, уполномоченный директором Брянского филиала Общества (в порядке передоверия) доверенностью от 3 января 2008 г. представлять интересы ЗАО «Тандер» в ходе административного производства, предварительного расследования и судебного разбирательства по фактам правонарушений и преступлений в магазинах «Магнит» Брянского филиала со всеми правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации, с правом подписания административного протокола и иного процессуального документа. Таким образом, доверенность В. В. Киреевцева являлась общей и не содержала указания на участие в конкретном административном деле, возбужденном в отношении Общества. При составлении протокола В.В. Киреевцев был извещен о времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении, при этом в адрес ЗАО «Тандер» соответствующее извещение не направлялось.

С учетом изложенного арбитражный суд правомерно указал на ненадлежащее извещение Общества о времени явки в налоговый орган для рассмотрения материалов административного дела. Указанные процессуальные нарушения явились существенными и поскольку порядок привлечения к административной ответственности налоговым органом не соблюден, привлечение Общества к административной ответственности судом правомерно признано незаконным, независимо от того, совершило или нет лицо, привлекаемое к ответственности, административное противоправное деяние²⁹.

Возможно ли при оценке судом соблюдения процедуры привлечения к административной ответственности полагать достаточным извещение представителя законного представителя юридического лица, имеющего доверенность на конкретное дело, при отсутствии извещения самого законного представителя? Распространяют ли выводы п. 24 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 26 июля 2007 г. № 46 свое действие только на порядок составления протокола или указанный порядок относится и к процедуре вынесения постановления?

Извещение законного представителя юридического лица о времени и месте рассмотрения административного дела через работника такого лица не нарушает требований закона в случае достаточного временного промежутка между вручением данного извещения работнику для передачи руководителю и временем, на которое назначено рассмотрение дела.

Например, как следует из материалов дела, налоговой инспекцией проведена проверка соблюдения законодательства в сфере оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции в магазине «Колос», принадлежащем ООО «Сибирский стандарт», расположенном по адресу: Усольский район, п. Мишелевка, территория крестьянского хозяйства А. В. Баранова, в результате которой установлена реализация алкогольной продукции – водки «Золотой велес. Пшеничная», объемом 0,25 литра, дата розлива 21.07.2008, производство Россия, при отсутствии документов, подтверждающих легальность ее производства и оборота, – сертификата соответствия и справки к товарно-транспортной накладной, что

²⁹ Постановление ФАС Центрального округа от 30 июня 2008 г. по делу № А09-374/2008-24.

подтверждается актом проверки от 10.11.2008 № 210. О факте правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ, в отношении ООО «Сибирский стандарт» составлен протокол об административном правонарушении от 25.12.2008 № 67. Постановлением налоговой инспекции о назначении административного наказания по делу об административном правонарушении от 31.12.2008 № 59 ООО «Сибирский стандарт» привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 30000 рублей за совершение правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ, выразившегося в нарушении правил розничной продажи алкогольной продукции.

Принимая решение об удовлетворении заявленных требований о признании незаконным и отмене вышеуказанного постановления, суд первой инстанции мотивировал его нарушением налоговым органом порядка привлечения ООО «Сибирский стандарт» к административной ответственности, выразившемся в составлении протокола об административном правонарушении и рассмотрении дела в отсутствие законного представителя юридического лица, не извещенного надлежащим образом о совершении указанных процессуальных действий. Проверив в порядке, предусмотренном ст. 286 Арбитражного процессуального кодекса РФ, законность и обоснованность решения суда, принятого по настоящему делу, Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа считает его подлежащим отмене с направлением дела на новое рассмотрение по следующим основаниям. Согласно ст. 28.2 КоАП РФ о совершении административного правонарушения составляется протокол об административном правонарушении. При составлении протокола об административном правонарушении физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается запись в протоколе. Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Указанные лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу. Протокол об административном правонарушении подписывается должностным лицом, его составившим, физическим лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. В случае отказа указанных лиц от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

Согласно ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. В отсутствие указанного лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения. Как видно из материалов дела, протокол об административном правонарушении от 25.12.2008 № 67 составлен в отсутствие законного представителя юридического лица и не подписан им; постановление

о назначении административного наказания по делу об административном правонарушении от 31.12.2008 № 59 также вынесено в его отсутствие.

Ссылаясь на положения ст. 25.1, 28.2 КоАП РФ, п. 24 постановления ВАС РФ № 10, суд первой инстанции сделал вывод о том, что получение направляемых по юридическому адресу общества уведомлений о составлении протокола и рассмотрении дела уполномоченными на основании доверенности лицами (Хоминой, Шершуновой, Семеновой), а не законным представителем юридического лица – директором А. Б. Савченко, не может рассматриваться как надлежащее извещение законного представителя, что свидетельствует о нарушении порядка привлечения юридического лица к административной ответственности, в связи с чем оспариваемое постановление налоговой инспекции признано судом незаконным и отменено. Суд кассационной инстанции считает, что такой вывод суда является ошибочным как основанный на неправильном толковании и применении положений вышеуказанных норм материального права.

Устанавливая обязанность административных органов по надлежащему извещению законного представителя юридического лица, перечень которых является закрытым и расширительному толкованию не подлежит, КоАП РФ не устанавливает каких-либо определенных форм его извещения о процессуальных действиях в процессе производства по делу об административном правонарушении и требования о вручении извещения непосредственно законному представителю не содержит. Такой подход к толкованию понятия «надлежащее извещение» изложен в постановлении ВАС РФ № 10, где указано, что при решении арбитражным судом вопроса о том, имело ли место надлежащее извещение лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, либо его законного представителя о составлении протокола об административном правонарушении, следует учитывать, что КоАП РФ не содержит оговорок о необходимости направления извещения исключительно какими-либо определенными способами, в частности путем направления по почте заказного письма с уведомлением о вручении или вручения его адресату непосредственно (п. 24.1).

Следовательно, своевременное направление налоговым органом по почте заказного письма по юридическому адресу ООО «Сибирский стандарт» с уведомлениями о времени и месте составления протокола об административном правонарушении и рассмотрении дела является надлежащим извещением об этих действиях. Неиспользование законным представителем юридического лица процессуальных прав при условии его надлежащего извещения о составлении протокола об административном правонарушении и рассмотрении дела не препятствует совершению данных процессуальных действий в его отсутствие (ч. 4.1 ст. 28.2, ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ). При таких обстоятельствах гарантии прав юридического лица, привлекаемого к административной ответственности, признаются соблюденными, а порядок привлечения к административной ответственности – ненарушенным³⁰.

Ответы на поставленные вопросы особенно важны в период активной перестройки подходов суда к оценке процедурных вопросов, так как задачей

³⁰ Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 16 апреля 2009 г. № А19-2333/09-66-Ф02-1406/09 по делу № А19-2333/09-66.

суда в том числе является предотвращение злоупотребления правом со стороны юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности. Исходя из изложенного выше вполне правильно будет ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ изложить в следующей редакции:

«1. Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или противоправное действие (бездействие) юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность».

Соответственно, ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ исключить.

За повторное совершение административных правонарушений юридическими лицами предусматривать административное наказание в виде административного приостановления деятельности.

Расширить процессуальные гарантии юридическим лицам, в виде предоставления права участвовать в производстве по делу об административном правонарушении представителям, имеющим доверенность на представление интересов, оформленную в соответствии с действующим законодательством, ввиду частоты нарушения этого права со стороны органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляющих контрольно-надзорные функции.

§ 2. Особенности административной ответственности должностных лиц

Правовая жизнь современной России убедительно свидетельствует о том, что ответственность органов публичной власти – неотъемлемый элемент демократизации общества, эффективный инструмент в деле защиты прав, свобод и законных интересов участников правоотношений.

Вместе с тем об ответственности публичной власти как о полноценном правовом институте, находящемся «на страже» интересов личности, общества и государства, говорить преждевременно. Сложившаяся ситуация объясняется рядом причин, среди которых в качестве наиболее очевидных можно назвать недостаточно высокий уровень правовой культуры и правовой активности населения, чрезвычайную забюрократизированность органов власти различных уровней, откровенную коррупцию, процветающую в среде государственных и муниципальных служащих³¹, отсутствие системы контроля исполнения предписаний, принятых вышестоящими инстанциями, традиционную для нашего государства «обезличенность» решений и «отсутствие крайнего» в случаях выявления фактов прямого нарушения субъективных прав, свобод и законных интересов со стороны властных органов.

Подобное положение недопустимо для государства, взявшего курс на построение демократического общества с развитой системой охраны и защиты интересов своих граждан, что актуализирует разработку полноценной кон-

³¹ Подробнее об этом см.: Антикоррупционная политика в современной России / под ред. А. В. Малько. Саратов, 2006.

цепции института ответственности публичной власти с поэтапным ее внедрением в правовую действительность.

Полагаем, что начальным этапом построения обозначенной концепции должна выступить систематизация доктринальных установок, касающихся природы и сути публичной власти, целей и критериев привлечения последней к ответственности, а также конструирование конкретных правотворческих механизмов, позволяющих не только прописать, но и реализовать исследуемый весьма специфический вид юридической ответственности, проявляющий себя как в публично-правовых, так и частноправовых отраслях российского права.

Ответственность органов публичной власти, будучи разновидностью юридической ответственности в целом, может быть как *позитивной*, так и *негативной (ретроспективной)*.

Негативная (ретроспективная) ответственность структур публичной власти должна наступать за не предоставление (некачественное предоставление) публичных услуг, которые повлекли за собой нарушение субъективных прав, свобод и законных интересов участников правоотношений.

Приоритетом современной юридической доктрины должна выступить разработка целей, оснований и принципов ответственности публичных участников правоотношений за нарушение такого дозволительного правового средства, как законный интерес, под которым необходимо понимать стремление субъекта пользоваться определенным социальным благом и в некоторых случаях обращаться за защитой к компетентным органам в целях удовлетворения не противоречащих нормам права интересов, которое в определенной степени гарантируется государством в виде юридической дозволенности, отраженной в объективном праве либо вытекающей из его общего смысла.

Единственно верный в рассматриваемом контексте алгоритм рассуждений должен выглядеть примерно следующим образом: если государство гарантирует защиту законных интересов, то их нарушение, равно предполагающее и нарушение соответствующих императивных предписаний, касаемых соответствующих вариантов поведения, должно предполагать адекватную реакцию компетентных государственных органов в виде наложения мер ответственности на виновное лицо. Таким образом, постулат о неизбежной ответственности субъекта, нарушившего охраняемые законом интересы, верен.

Обозначенный тезис кажется вполне очевидным; в противном случае государственная защита окажется лишь фикцией, формальным безжизненным субстратом, не имеющим шансов быть поставленным во главу угла в механизме правового регулирования разнородных процессов. Ответственность – основной «действующий» элемент государственной защиты, наиболее действенное негативное последствие для правонарушителя.

Вместе с тем, если защита законных интересов провозглашается повсеместно (сделать это не трудно), то об ответственности за нарушения законных интересов, тем более органов публичной власти, в нормативно-право-

вых актах практически ничего не говорится, в них лишь делается оговорка – ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Обеспечить реализацию того или иного законного интереса не всегда возможно; не всякий законный интерес целесообразен, адекватен действующим предписаниям; часто неясно, какому из «конфликтующих» законных интересов компетентный государственный орган должен отдать предпочтение³². Тем не менее это не повод для того, чтобы концепция ответственности органов публичной власти за нарушение законных интересов так долго оставалась в тени.

Таким образом, основанием юридической ответственности за нарушение законных интересов являются виновные активные действия органов публичной власти, прямо направленные на препятствование реализации соответствующих закону стремлений субъекта правоотношений по обладанию определенными социальными благами.

В случае нарушения законных интересов трудно подобрать ту меру ответственности, которая соответствовала бы характеру совершенного деяния и его последствиям. Часто ущемляется «всего лишь» законный интерес, а последствия этого выражаются в нанесении чрезвычайно серьезного ущерба стороне, как морального, так и материального. Меры ответственности, которые вправе применить компетентный орган, вряд ли могут восстановить нарушенный баланс и справедливость.

Законодателю необходимо задуматься и над тем, как сопоставить меры юридической ответственности за нарушение охраняемых законом интересов с последствиями, вызванными деянием, более тщательно анализировать причинно-следственные связи в рассматриваемом институте.

Механизм ответственности органов публичной власти за нарушение законных интересов позволит не только многократно умножить потенциал дозволительного метода правового регулирования, эффективно защитить правомерные стремления всех участников правоотношений, но и дисциплинировать саму власть, что в настоящее время представляется весьма актуальным.

В законодательстве об административных правонарушениях уже закреплены в качестве субъектов административной ответственности государственные служащие; в КоАП РФ установлены составы правонарушений, связанные с несоблюдением отдельных ограничений (запретов)³³.

На протяжении многих лет для правовой теории и правоприменительной деятельности остается актуальной проблема выявления юридического содержания понятия «должностное лицо», определения правового статуса соответствующей категории лиц.

Рассматриваемая проблема в настоящее время получила новый правовой фон для дальнейшей научной разработки в связи с тем, что отсутствие опре-

³² Подробнее об этом см.: *Субочев В. В.* Законные интересы в механизме правового регулирования. М., 2007. С. 92–117.

³³ См.: *Бабелюк Е. Г.* Ответственность государственных служащих Российской Федерации : административно-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 6.

деленности относительно правового, особенно административно-правового, содержания понятия должностного лица наряду с активным использованием данного термина в законодательстве приводит к снижению эффективности реализации соответствующих норм, регламентирующих управленческую деятельность, государственно-служебные отношения, права и обязанности граждан в сфере управления, применения законодательства об административных правонарушениях, особенно в сфере экономики. Такое положение объективно не способствует и должной регламентации юридической ответственности лиц, именуемых должностными (в частности, административной ответственности)³⁴.

Анализ научных источников, посвященных вопросам определения понятия должностного лица, указывает на то, что организационно-правовой основой понятия «должностное лицо» является его правовой статус. Под *правовым статусом должностного лица* следует понимать урегулированное нормами права положение должностного лица, выражающееся в наличии у него дополнительных прав и обязанностей, необходимых для осуществления служебной деятельности в органах государственной власти, иных государственных органах, органах местного самоуправления, а также в других организациях независимо от формы собственности, и определяющее пределы его ответственности³⁵.

Ю. Н. Старилов характеризует правовой статус следующими элементами:

- осуществление деятельности на установленных законодательными актами Российской Федерации и ее субъектов принципах государственной службы;
- наименование должностного лица и место в организационной системе государственной службы;
- функции должностного лица – главные направления практического воздействия при выполнении задач по должности и реализации установленных в нормативных актах полномочий. Функции характеризуют предметную направленность деятельности и определяют компетенцию должностного лица;
- права и обязанности – центральные элементы статуса, характеризующие юридическое состояние должностного лица;
- правовые формы и методы реализации функций и полномочий (убеждение и принуждение, предупреждение, пресечение, стимулирование, запреты и др.);
- гарантии реализации полномочий должностного лица;
- ответственность – неотъемлемый элемент правового статуса должностного лица, предполагающий создание обстановки взаимной требователь-

³⁴ См.: Носков Б. П. Права физических, должностных, юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности, и механизм их защиты. М., 2008 ; Воронков А. В. Понятие должностного лица в административном праве // Правоведение. 1999. № 1. С. 55.

³⁵ См.: Хаманева Н. Ю. Перспективы развития науки административного права // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития) : сб. статей. М., 2003. С. 3.

ности, организованности, а также выполнения условий служебной дисциплины;

– льготы, гарантии и компенсации³⁶.

А. Ф. Ноздрачев, анализируя акты законодательства, пришел к выводу о том, что общее содержание статуса должностного лица образуют в основном следующие элементы: наименование должностного лица, функции, правомочия, гарантии реализации полномочий, ответственность³⁷.

Таким образом, принимая во внимание высказанные точки зрения на указанную проблему, можно сделать вывод о том, что административно-правовой статус должностного лица составляют следующие элементы: должность, функции, полномочия и гарантии их реализации, ответственность³⁸.

Особенностью исследуемой проблемы в административно-правовом аспекте является то, что должностное лицо может быть одновременно индивидуальным и коллективным субъектом административного права и, следовательно, участвовать в различных административно-правовых отношениях.

С точки зрения административной деликтоспособности должностные лица как специальные субъекты должностного административного правонарушения подразделяются на следующие группы: 1) публичные должностные лица, наделенные внешне властными полномочиями (представители власти); 2) руководители государственных и муниципальных учреждений; 3) должностные лица государственных и муниципальных учреждений, лица, находящиеся на военной службе, на службе в других войсках и воинских формированиях Российской Федерации, ответственные в силу занимаемой должности за обеспечение соблюдения специальных правил, технологической дисциплины, специальных обязанностей³⁹.

Под должностным лицом в КоАП РФ понимается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т. е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции⁴⁰ в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяй-

³⁶ См.: *Стариков Ю. Н.* Служебное право : учебник. М., 1996. С. 383–384.

³⁷ См.: *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба : учеб. для подготовки государственных служащих. М., 1999. С. 195.

³⁸ См.: Там же. С. 193.

³⁹ См.: *Кузьмичева Г. А., Калинина Л. А.* Административная ответственность : учеб. пособие. М., 2000. С. 4.

⁴⁰ О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 (в ред. от 23.12.2010) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 4.

ственных функций руководители и другие работники иных организаций, арбитражные управляющие, а также совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст. 13.25, 14.24, 14.55–14.56, 15.17–15.22, 15.23.1, 15.24.1, 15.26.1–15.26.2, 15.29–15.31, 15.37–15.38, ч. 9 ст. 19.5, ст. 19.7.3 КоАП РФ, члены советов директоров (наблюдательных советов), коллегиальных исполнительных органов (правлений, дирекций), счетных комиссий, ревизионных комиссий (ревизоры), ликвидационных комиссий юридических лиц и руководители организаций, осуществляющих полномочия единоличных исполнительных органов других организаций, несут административную ответственность как должностные лица. Лица, осуществляющие функции члена комиссии по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, контрактные управляющие, работник контрактной службы, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст. 7.29–7.32, ч. 7, 7.1 ст. 19.5, ст. 19.7.2 КоАП РФ, несут административную ответственность как должностные лица. Лица, осуществляющие функции по организации и осуществлению закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, в том числе члены комиссии по осуществлению закупок, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст. 7.32.3, ч. 7.2 ст. 19.5, ст. 19.7.2-1 КоАП РФ, несут административную ответственность как должностные лица.

Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившие административные правонарушения, несут административную ответственность как должностные лица, если КоАП РФ не установлено иное.

Однако в КоАП РФ законодатель не остановился на относительно традиционной трактовке должностного лица. Примечание к ст. 2.4 КоАП РФ заканчивается словами: «Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное». Распространение правового статуса должностного лица на указанных работников организаций и индивидуальных предпринимателей не представляется нам юридически обоснованным. В результате понятие должностного лица как субъекта административной ответственности, вместив в себя огромное количество самых разнообразных субъектов (включая представителей частного сектора экономики), потеряло свойственное ему юридическое своеобразие (стало, образно говоря, «гуттаперчевым»). При таком определении должностного лица создаются условия для неоправданно широкого «административного усмотрения» в деятельности юрисдикционных органов. Следует учитывать, что в санкциях административно-деликтных норм штраф, налагаемый

на должностных лиц, существенно превышает предусмотренный для «обычных граждан»⁴¹.

Административная ответственность должностных лиц играет немаловажную роль в обеспечении законности в публичном управлении. Должностные лица Российской Федерации обладают властными полномочиями, поэтому их противоправные и виновные деяния способны причинить обществу и государству значительно больший вред, чем административное правонарушение, совершенное обычным гражданином. С учетом повышенной общественной опасности административных правонарушений, совершаемых должностными лицами, государство в своих правовых нормах предусматривает адекватные административные наказания.

Административно-деликтный закон устанавливает, что совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность именно как должностные лица (если законом не установлено иное). Как разъяснено в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 января 2003 г. № 2 (с изм. и доп.) «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса РФ об административных правонарушениях»⁴², определяя, на основании каких норм КоАП РФ несут ответственность индивидуальные предприниматели, совершившие правонарушения в связи с осуществлением предпринимательской деятельности, судам необходимо руководствоваться примечанием к ст. 2.4 КоАП РФ, согласно которому они несут ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное. Если же административное правонарушение не связано с предпринимательской деятельностью, то индивидуальный предприниматель несет ответственность как гражданин.

Административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. В этом заключается особенность административной ответственности должностных лиц. Законодатель при формулировании составов со специальным субъектом ответственности руководствовался тем, что административным правонарушением признается нарушение лишь таких служебных обязанностей (правил), которые имеют надведомственный характер и охраняют государственный интерес.

К административной ответственности могут быть привлечены должностные лица, во-первых, за совершение действий, содержащих прямое нарушение общеобязательных правил, установленных административным правом; во-вторых, издание приказов (распоряжений), дачу устных указаний, которые нарушают общеобязательные правила; в-третьих, за невыполнение

⁴¹ См.: Шатов С. А. Проблемы административной ответственности юридических и должностных лиц. С. 57.

⁴² Вестник ВАС РФ. 2003. № 3 ; 2012. № 1.

обязанностей по осуществлению контроля за исполнением подчиненными лицами установленных общеобязательных правил поведения.

Должностное административное правонарушение – это противоправное, виновное действие или бездействие должностного лица, совершенное им в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей, за которое КоАП РФ и законами субъектов РФ об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность, выражающаяся в применении санкций более строгого характера, обусловленного обладанием должностным лицом специального правового статуса.

К административным правонарушениям должностных лиц относятся в основном правонарушения, связанные с их участием в предпринимательской и организационно-хозяйственной деятельности юридических лиц.

Для привлечения должностного лица к административной ответственности необходимо наличие всех элементов юридического состава административного правонарушения.

Объектом должностного административного правонарушения являются те общественные отношения, на которые оно посягает и которые охраняются мерами административной ответственности. Общим объектом должностного административного правонарушения следует признать общественные отношения, складывающиеся в процессе обеспечения государством режима безопасности государства, общества и личности. Родовыми объектами должностных административных правонарушений выступают права граждан, здоровье и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, собственность, охрана окружающей природной среды, промышленная безопасность, строительство, безопасность дорожного движения, транспорт, финансовая деятельность государства, предпринимательская деятельность, связь и информация.

Непосредственным объектом посягательства со стороны должностных лиц является установленный порядок управления, так как его соблюдение обеспечивает нормальное, законное функционирование государственных органов.

Следующий элемент состава административного правонарушения – его объективная сторона, представляющая собой внешние проявления должностного административного правонарушения, которые, в первую очередь, выражаются в совершении противоправного деяния. Его разновидностями могут быть действия, т. е. неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, предписывающих воздерживаться от совершения каких-либо действий, и бездействие – неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, предписывающих совершение конкретных действий.

Большинство составов административных правонарушений, совершаемых должностными лицами, закрепленных в КоАП РФ, предусматривают совершение должностным лицом проступка в виде нарушения различного рода правил, нормативов, стандартов, требований и являются формальными, поскольку не содержат указания на наступление вредных последствий. Однако есть и материальные составы. Например, ст. 9.4 КоАП РФ предусма-

трирует административную ответственность должностных лиц за нарушение требований нормативных документов в области строительства, если эти действия повлекли потерю несущей способности зданий, сооружений или их составных частей.

Объективной стороной должностного административного правонарушения будет выступать лишь такое действие или бездействие должностного лица, совершение которого входит в совокупность его служебных обязанностей. Формулировки объективной стороны должны точно и полно отражать сущность противоправного деяния должностного лица.

Следующий элемент состава административного правонарушения – его субъект. В данном случае это – должностное лицо. При определении субъекта должностного административного правонарушения будет иметь значение выяснение следующих моментов:

- 1) относится ли виновное лицо к категории должностных лиц, для чего необходимо уяснить его правовой статус;
- 2) входило ли совершенное противоправное деяние, квалифицируемое в качестве административного правонарушения, в совокупность служебных обязанностей должностного лица.

Важнейшим элементом должностного административного правонарушения является субъективная сторона, под которой понимается психологическое отношение виновного лица к содеянному и наступившим последствиям.

При установлении административной ответственности должностных лиц в каждом случае надо учитывать реальные возможности фактических исполнителей тех или иных предписаний. При этом учет сбалансированности прав и обязанностей есть необходимая предпосылка усиления эффективности административной ответственности.

Вина должностных лиц при совершении административных правонарушений может выражаться в форме умысла или неосторожности, содержание которых раскрыто в ст. 2.2 КоАП РФ. По мнению ученых, для административных правонарушений должностных лиц характерно, что они совершаются, как правило, по неосторожности. Должностное лицо, совершившее административное правонарушение, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности их наступления, хотя должно и могло их предвидеть. Но в КоАП РФ закреплены составы должностных правонарушений, которые могут быть совершены в форме умысла. Например, умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества. Видный ученый административист А. И. Елистратов полагал, что «ответственность должна начинаться лишь при наличии вины у должностного лица, когда он умышленно, по корыстным или иным личным видам, или, по крайней мере, неосторожно, по нерадению и неосмотрительности, нарушает закон»⁴³.

Поскольку противоправное поведение должностного лица при наличии у него властных полномочий может причинить больший вред, нежели административное правонарушение обычного гражданина, то в конкретных ста-

⁴³ Елистратов А. И. Административное право. М., 1911. С. 45.

тнях Особенной части КоАП РФ, которыми в качестве возможных субъектов ответственности названы как гражданин, так и должностное лицо, установлен повышенный размер штрафных санкций для должностных лиц.

Повышенный размер санкций за совершение административных правонарушений должностными лицами объясняется тем, что законодательные органы исходят из презумпции знания должностными лицами административно-правовых норм, так как соблюдение данных норм является одним из элементов содержания служебной деятельности и, соответственно, специфики основания административной ответственности: нахождение на службе и наличие полномочий особого характера. Должностные лица из-за нераспорядительности в осуществлении служебных функций и ненадлежащего использования своих полномочий способны причинить больше вреда охраняемым административной ответственностью общественным отношениям, чем граждане.

В соответствии с КоАП РФ к должностным лицам применяются следующие виды административных наказаний:

- предупреждение;
- административный штраф;
- дисквалификация;
- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- лишение специального права, предоставленного должностному лицу;
- административный арест.

Выделим следующие составы административных правонарушений должностных лиц, за совершение которых согласно КоАП РФ назначается дисквалификация:

- нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение (ч. 2 ст. 5.27);
- незаконные действия по получению и (или) распространению информации, составляющей кредитную историю (ст. 5.53);
- нарушение права на образование и предусмотренных законодательством Российской Федерации в области образования прав и свобод обучающихся и воспитанников образовательных организаций, совершенное должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное правонарушение (ч. 3 ст. 5.57)⁴⁴;

⁴⁴ На Дальнем Востоке за неэффективное обеспечение безопасности образовательных учреждений к ответственности привлечено свыше 300 должностных лиц. Таковы итоги проверки, организованной Управлением Генеральной прокуратуры РФ в Дальневосточном федеральном округе. В основном нарушения связаны с ненадлежащим обеспечением пропускного и внутриобъектового режимов, антитеррористической защищенности образовательных учреждений, несоблюдением норм пожарной безопасности, нарушением санитарно-эпидемиологических требований к помещениям образовательных учреждений при организации питания школьников и др. Практически во всех субъектах РФ, входящих в округ, выявлены нарушения, связанные с отсутствием лицензий на образовательную и медицинскую деятельность. В результате прокурорского вмешательства 8 об-

- нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов (ст. 9.1);
- нарушение нормативов запасов топлива, порядка создания и использования тепловыми электростанциями запасов топлива (ст. 9.17);
- нарушение порядка вывода объектов электроэнергетики в ремонт (ст. 9.18);
- продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований, совершенные повторно в течение одного года (ст. 14.4);
- нарушение порядка ценообразования (ст. 14.6);
- ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления (ст. 14.6);
- фиктивное или преднамеренное банкротство (ст. 14.12);
- неправомерные действия при банкротстве (статья 14.13);
- предоставление в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, документов, содержащих заведомо ложные сведения, если такое действие не содержит признаков уголовно наказуемого деяния (ч. 4 ст. 14.25);
- незаконное получение или предоставление кредитного отчета (ст. 14.29);
- злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке (ст. 14.31);
- заключение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий, координация экономической деятельности (ст. 14.32);
- недобросовестная конкуренция (ч. 2 ст. 14.33);
- нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности (ч. 4 ст. 14.35);
- непредставление или несвоевременное представление документов о споре, связанном с созданием юридического лица, управлением им или участием в нем (ст. 14.36);
- нарушение правил выполнения работ по сертификации (ст. 14.47), и др.

Субъекты административной юрисдикции при осуществлении производства по делу об административном правонарушении в отношении должностного лица обязаны устанавливать, исходя из должностных инструкций, в круг служебных обязанностей какого лица входило исполнение или обеспечение исполнения установленных нормативными правовыми актами пра-

разовательных учреждений Камчатского края получили лицензии. По постановлениям прокуроров виновные привлечены к административной ответственности. Всего по результатам надзорной деятельности прокурорами внесено более 400 представлений, по результатам их рассмотрения к дисциплинарной ответственности привлечено 114 должностных лиц, принесен 41 протест, объявлено 143 предостережения, в интересах несовершеннолетних в суды направлено 417 исковых заявлений, по постановлениям прокуроров к административной ответственности в округе привлечено 285 должностных лиц. URL: <http://www.garant.ru/news/343531/>

вил. Должностное лицо привлекается к ответственности по месту совершения административного правонарушения.

По мнению Б. В. Россинского, за такие правонарушения, как фиктивное банкротство, неправомерные действия при банкротстве, ненадлежащее управление юридическим лицом, руководители организаций при наличии их вины несут безусловную административную ответственность. При совершении других правонарушений должностных лиц руководители организаций могут быть признаны виновными и нести ответственность лишь тогда, когда соблюдение соответствующих требований правовых актов, правил и стандартов, решение тех или иных вопросов, осуществление конкретных действий входят в круг непосредственных должностных обязанностей руководителей⁴⁵.

Нормы Особенной части КоАП РФ построены таким образом, что в отдельных случаях в диспозиции или санкции тех или иных статей указываются конкретные должностные лица, выступающие в качестве субъектов административной ответственности. Так, в диспозиции ст. 5.29 «Непредставление информации, необходимой для проведения коллективных переговоров и осуществления контроля за соблюдением коллективного договора, соглашения» КоАП РФ в качестве субъекта правонарушения напрямую указывается работодатель, в диспозиции ст. 5.36 «Нарушение порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждения для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей» – руководитель учреждения, в котором находятся дети, в ст. 8.16 «Невыполнение правил ведения судебных документов» – капитан судна.

Субъектом ответственности за нарушение законодательства о выборах и референдумах могут быть специальные субъекты – должностные лица государственных и муниципальных органов, средств массовой информации, кредитных организаций – банков, председатель или члены избирательных комиссий (комиссий по проведению референдума), кандидаты, зарегистрированные кандидаты, лица, являющиеся кандидатами, доверенные лица и уполномоченные представители кандидатов, избирательных объединений, их блоков и др. Таким образом, среди названных лиц могут быть как непосредственно участвующие в избирательном процессе (процесс подготовки и проведения референдума), так и лица, имеющие косвенное, опосредованное отношение к нему.

Субъектами административной ответственности могут быть должностные лица, наделенные контрольно-надзорными полномочиями. Контрольно-надзорными полномочиями обладают органы исполнительной власти или должностные лица, действующие от имени и по поручению такого органа.

В КоАП РФ установлено семь следующих составов в отношении этих субъектов: ст. 5.39 «Отказ в предоставлении гражданину информации»; ст. 9.4 «Нарушение требований нормативных документов в области строитель-

⁴⁵ См.: *Россинский Б. В.* Административная ответственность : курс лекций. М., 2004. С. 90.

ства»; ст. 9.5 «Нарушение установленного порядка строительства объектов, приемки, ввода их в эксплуатацию»; ст. 13.14 «Разглашение информации с ограниченным доступом»; ст. 17.9 «Заведомо ложные показания свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод»; ст. 19.19 «Нарушение обязательных требований государственных стандартов, правил обязательной сертификации, нарушение требований нормативных документов по обеспечению единства измерений»; ст. 19.26 «Заведомо ложное заключение эксперта».

Субъектами указанных правонарушений могут являться должностные лица Госстройнадзора, исполнительной власти субъекта РФ, контролеры, эксперты⁴⁶.

За совершение административных правонарушений в области контрольно-надзорной деятельности федеральных служб и агентств из исчерпывающего перечня административных наказаний для должностных лиц, установленных за рассмотренные виды правонарушений, в КоАП РФ предусматривается только один вид наказания – административный штраф. Некоторые составы административных правонарушений характеризуются умышленной формой вины – прямым умыслом. Мотивация таких правонарушений нередко связана с коррумпированностью должностного лица – контролера, эксперта. На наш взгляд, должна быть установлена административная ответственность за те коррупционные деяния государственных служащих, которые не подпадают под понятие уголовного преступления, причем необходимо чаще использовать такой вид административного наказания, как дисквалификация.

Дисквалификация характерна не только для правовой системы России. На протяжении более 100 лет она применяется в других странах, в частности Германии. Опыт ее применения свидетельствует об эффективности данного средства государственного воздействия на субъекты экономической деятельности.

Таким образом, существуют следующие особенности органов публичного управления и должностных лиц, которые необходимо учитывать при решении вопроса об эффективности норм административно-деликтного права в отношении указанных субъектов:

1) административно-правовой статус должностного лица включает в себя административную ответственность. В связи с этим понятие должностного лица должно быть единым для науки административного права и административно-деликтного права, что позволит более эффективно осуществлять правоприменительную деятельность;

2) привлечение к административной ответственности органов государственной власти вызывает в теоретическом плане сложность. На наш взгляд, необходимо разграничить правовые критерии определения, в каких случаях следует привлекать к ответственности должностное лицо, в каких – юриди-

⁴⁶ См.: *Альхименко В. В., Вершинин В. П.* Юридическая ответственность за правонарушения в сфере контроля и надзора за строительством // Труды Института государства и права РАН (законодательство об административных правонарушениях : проблемы теории и практики). М., 2006. № 4. С. 104.

ческое лицо, а в каких возможно и необходимо одновременное привлечение к ответственности и должностного, и юридического лица. Представляется целесообразным регламентировать это в следующем порядке: в случае невыполнения обязанности и требований, предъявляемых органом государственной власти к должностному лицу, необходимо привлекать к ответственности только должностных лиц; в случае возложения обязанности на юридическое лицо и установления вины в действиях конкретного должностного лица — привлекать к ответственности одновременно и юридическое лицо, и виновное должностное лицо; если уполномоченным органом государственной власти установлено невыполнение лицом его законных требований, но установить конкретных виновных лиц невозможно, привлекать к ответственности следует только юридическое лицо;

3) при формировании действенной системы административных наказаний необходимо в целях пресечения коррупции распространять такой вид административного наказаний, как дисквалификация.

§ 3. Особенности административной ответственности военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, а также лиц, имеющих специальные звания

Особенности административной ответственности военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и отдельных категорий лиц, имеющих специальные звания, определяются особым характером государственно-служебных правоотношений.

В общем виде ответственность данных лиц определена в КоАП РФ, однако основные аспекты ее практической реализации и детализация порядка (процедур) устанавливаются в специальных актах.

Статья 2.5 КоАП РФ устанавливает, что за административные правонарушения, за исключением административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 этой статьи, военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и имеющие специальные звания сотрудники Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими прохождение военной службы (службы) указанными лицами и их статус, несут дисциплинарную ответственность.

Так, Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76 «О статусе военнослужащих» определяет, что в зависимости от характера и тяжести совершенного правонарушения военнослужащие и граждане, призванные на военные сборы, несут дисциплинарную, административную, материальную, гражданско-правовую и уголовную ответственность. За проступки, связанные с нарушением воинской дисциплины и общественного порядка, они несут дисциплинарную ответственность по основаниям и в порядке, которые определены Общевоинскими уставами. Из смысла данного закона и положений

КоАП РФ явствует, что наиболее широко применяемым к военнослужащим и гражданам, призванным на военные сборы, видом юридической ответственности является дисциплинарная ответственность.

То же самое в полном объеме относится и к лицам, имеющим специальные звания:

– сотрудники органов внутренних дел несут дисциплинарную ответственность на основании Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», где в ст. 15 «Ответственность сотрудника органов внутренних дел» определено, что «за совершение административного правонарушения сотрудник органов внутренних дел несет дисциплинарную ответственность в соответствии с настоящим Федеральным законом, дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, утверждаемым Президентом Российской Федерации, за исключением административного правонарушения, за совершение которого сотрудник подлежит административной ответственности на общих основаниях в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях»;

– сотрудники органов и учреждений уголовно-исполнительной системы и Государственной противопожарной службы несут дисциплинарную ответственность за административные правонарушения (кроме указанных в ч. 2 ст. 2.5. КоАП) на основании:

приказа Минюста РФ от 6 июня 2005 г. № 76 «Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы»;

и приказа МЧС РФ от 3 ноября 2011 г. № 668 «Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в системе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»;

– сотрудники органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ – на основании приказа ФСКН РФ от 28 ноября 2008 г. № 424 «Об утверждении Инструкции по организации работы по применению поощрений и дисциплинарных взысканий в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ»;

– сотрудники таможенных органов – на основании Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» и Указа Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396 «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации».

Однако, как уже отмечалось, по названным в ст. 2.5 КоАП РФ составам военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и лица, имеющие специальные звания, несут административную ответственность на общих основаниях. В статье названы составы, которые можно сгруппировать в зависимости от сферы жизнедеятельности:

- нарушение законодательства о выборах и референдумах;
- нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях;
- нарушения в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- нарушение законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг;
- нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования;
- нарушения требований пожарной безопасности вне места службы;
- нарушение в области дорожного движения;
- нарушения в области антимонопольной политики;
- административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг;
- нарушения в области таможенного дела;
- невыполнение законных требований и решений судебного пристава, прокурора, следователя, лица, производящего дознание, или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении;
- нарушения при осуществлении рассматриваемыми лицами обязанностей свидетеля, специалиста, эксперта, переводчика;
- нарушения правил режима Государственной границы РФ, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ.

Несмотря на то что за указанные правонарушения военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и имеющие специальные звания сотрудники Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов привлекаются к административной ответственности в порядке, предусмотренном КоАП РФ, к ним не может быть применено административное наказание в виде административного ареста.

Административный штраф не может применяться к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, а также к курсантам военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы.

Важно отметить, что в отраслевых (специальных) актах, регулирующих вопросы ответственности рассматриваемой категории лиц, устанавливаются детализирующие положения. Например, Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» установлены следующие аспекты ответственности военнослужащих. В частности:

- военнослужащие, подвергнутые дисциплинарному или административному взысканию в связи с совершением правонарушения, не освобождаются от уголовной ответственности за это правонарушение;

– в случае совершения правонарушения, связанного с причинением государству материального ущерба, военнослужащие возмещают ущерб независимо от привлечения к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за действия (бездействие), которыми причинен ущерб;

– при привлечении военнослужащих к ответственности недопустимо ущемление их чести и достоинства.

Следует также отметить, что судопроизводство по делам с участием военнослужащих, проходящих военную службу на территории РФ, осуществляется в соответствии с федеральными законами, а военнослужащих, проходящих военную службу за пределами Российской Федерации, кроме того, с учетом общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ.

Военнослужащим обеспечивается право на защиту, причем юридическая помощь оказывается бесплатно. Данное право военнослужащих практически реализуют:

– органы военного управления и органы военной юстиции в пределах своих функциональных (должностных) обязанностей;

– органы предварительного следствия, прокурор и суд, в производстве которых находится уголовное дело.

Военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, юридические консультации и коллегии адвокатов бесплатно оказывают юридическую помощь по вопросам, связанным с прохождением военной службы, а также по иным основаниям, установленным федеральными законами.

В качестве судебного органа, рассматривающего дела об административных правонарушениях военнослужащих, КоАП РФ называет гарнизонные военные суды.

Норма, содержащаяся в абз. 1 ч. 3 ст. 23.1, уполномочивает судей гарнизонных военных судов рассматривать все дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 23.1, если их субъектами являются военнослужащие и граждане, призванные на военные сборы. Таким образом, подсудность дел судьям гарнизонных военных судов определена *по персональному признаку*, т. е. по субъекту правонарушения.

Подсудность военным судам дел об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими или гражданами, призванными на военные сборы, также закрепляется в подп. 3 п. 1 ст. 7 Федерального конституционного закона от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации».

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» военные суды создаются по территориальному принципу по месту дислокации войск и флотов и осуществляют судебную власть в войсках, органах и формированиях, где федеральным законом предусмотрена военная служба.

Военные суды в пределах своей компетенции рассматривают дела об административных правонарушениях военнослужащих в качестве суда первой и второй инстанций, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам. Дела об административных правонарушениях военнослужащих

и граждан, призванных на военные сборы, рассматриваются судьями гарнизонных военных судов единолично.

§ 4. Особенности административной ответственности несовершеннолетних

Конституция РФ предоставляет гражданам России право самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет (ст. 60), не нарушая при этом права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17). Однако в правовой системе Российской Федерации такой элемент правоспособности граждан, как *деликтоспособность* (способность нести ответственность за содеянное), связывается с наступлением более раннего возраста. Так, Уголовный кодекс РФ устанавливает, что по общему правилу к уголовной ответственности привлекаются лица, достигшие 16-летнего возраста (ст. 20); Гражданский кодекс РФ определяет, что за причиненный вред в гражданских правоотношениях несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет несут имущественную ответственность (ч. 3 ст. 26); Трудовой кодекс РФ допускает заключение трудового договора по общему правилу с лицами, достигшими 16 лет (ст. 63).

Не являются исключением и нормы об административной ответственности несовершеннолетних, поскольку в ст. 2.3 КоАП РФ определено, что административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста 16 лет.

Таким образом, законодатель считает лицо, достигшее 16 лет, обязанным и способным осознавать социальный смысл своего поведения, признавать и уважать права и свободы других лиц, правильно оценивать свои действия и отвечать за них, предвидеть последствия возможных нарушений. Вместе с тем административная ответственность несовершеннолетних граждан от 16 до 18 лет обладает собственными специфическими характеристиками, которые и позволяют говорить о ней как о самостоятельном правовом институте:

1) за правонарушения, совершенные лицами, не достигшими 16-летнего возраста, наказание могут нести их представители. Так, ст. 20.22 КоАП РФ устанавливает, что *нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до 16 лет, либо потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ влечет наложение административного штрафа на родителей или иных законных представителей несовершеннолетних;*

2) применительно к несовершеннолетним от 16 до 18 лет КоАП РФ предусматривает ряд исключений при назначении административных наказаний. Например, в ст. 3.9. определено, что *административный арест устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений и не может применяться к лицам, не достигшим возраста 18 лет;*

3) в отношении административной ответственности несовершеннолетних положения ст. 1.3. КоАП РФ получают свое выражение в ряде правовых актов Российской Федерации, в частности в Федеральном законе от 24 июля 1999 г. № 120-ФЗ (с изм. и доп.) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», предусматривающем формирование базовых органов административной юрисдикции для несовершеннолетних правонарушителей – *комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав*. Положения ст. 1.3.1. КоАП РФ в отношении несовершеннолетних правонарушителей реализуются посредством принятия многочисленных нормативных актов на региональном уровне практически во всех субъектах РФ. Так, в качестве примеров можно привести:

– Закон г. Москвы от 13 апреля 2005 г. № 12 (с изм. и доп.) «Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав»;

– Закон Воронежской области от 4 октября 2005 г. № 62-ОЗ (с изм. и доп.) «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Воронежской области»;

4) применять меры административной ответственности к несовершеннолетним преимущественно вправе лишь комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Исключением составляют:

– дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 11.18 (безбилетный проезд), поскольку комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают эту группу деликтов только в том случае, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело, передают его в комиссию;

– дела, по которым предусмотрены виды наказания, отнесенные к исключительной компетенции судей. В этом случае дело об административном правонарушении, предусмотренном статьей, указанной в ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, которое совершено несовершеннолетним, может быть передано комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав на рассмотрение судьи (п. 1 ч. 2 ст. 29.9 КоАП РФ);

5) поскольку основной массив дел об административных правонарушениях с участием несовершеннолетних отнесен к подведомственности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, то, в соответствии с положениями КоАП РФ (глава 3), к несовершеннолетним, как правило, применяются такие меры административного наказания, как *предупреждение* и *административный штраф* (об исключениях, реализуемых в судебном порядке, говорится выше);

6) применительно к несовершеннолетним от 16 до 18 лет процессуальный порядок привлечения к административной ответственности в подавляющем большинстве случаев является внесудебным, так как осуществляется органами специальной юрисдикции – комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Кроме вышеназванных особенностей, при привлечении к административной ответственности граждан, не достигших 18-летнего возраста, законодательством определено, что:

– несовершеннолетний возраст является обстоятельством, смягчающим административную ответственность (ст. 4.2. КоАП РФ);

– с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, органом специальной юрисдикции – комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав, – а также судом или уполномоченным должностным лицом и органом это лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних;

– административная ответственность несовершеннолетних в большей степени, чем административная ответственность полностью дееспособных нарушителей, преследует цель воспитания нарушителя посредством убеждения и порицания, т. е. посредством использования морально-нравственных мер воздействия. Именно поэтому к несовершеннолетним правонарушителям сугубо репрессивные наказательные средства административного воздействия применяются достаточно редко, в виде исключения. А, например, такая мера наказания, как административный арест, к несовершеннолетним, не достигшим 18 лет, не применяется вообще.

Важно, что при определении административного наказания, назначаемого несовершеннолетнему, должны учитываться его возрастные, психические и индивидуальные особенности, поскольку здесь необходимо не только реализовать общеправовые принципы, но и обеспечить с помощью административного наказания и надлежащего процесса его исполнения формирование у подростка стойкого неприятия антиобщественных, аморальных тенденций и отрицания противоправного поведения.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что несовершеннолетний является *специальным субъектом* производства по делам об административных правонарушениях. Наличие такого административно-процессуального статуса позволяет в производстве по делу об административном правонарушении применять к несовершеннолетним особые меры правового воздействия, имеющие воспитательный, профилактический характер. Эти меры определены Федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних, в частности Федеральным законом от 24 июля 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», где установлены:

– категории лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа (ст. 5);

– основания проведения индивидуальной профилактической работы (ст. 6);

– сроки проведения индивидуальной профилактической работы (ст. 7);

– права лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа (ст. 8).

Реализация наказательной функции административной ответственности в отношении несовершеннолетних также обладает собственной спецификой. В частности, можно констатировать, что меры наказания предусмотрены не

только в КоАП РФ, но и в специальных нормативных правовых актах федерального уровня.

Так, Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в ст. 8.1. «Применение мер взыскания в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» определяет, что за нарушения установленного порядка содержания в специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, в специальных учебно-воспитательных учреждениях открытого и закрытого типа органов управления образованием и центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел к несовершеннолетним могут применяться меры взыскания: *предупреждение; выговор; строгий выговор.* К несовершеннолетним, находящимся в специальных учебно-воспитательных учреждениях открытого и закрытого типа органов управления образованием, могут также применяться меры взыскания: *сообщение родителям или иным законным представителям; исключение из специального учебно-воспитательного учреждения открытого типа органа управления образованием на основании постановления комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по месту нахождения указанного учреждения.*

Здесь важно иметь в виду, что при реализации данных мер наказательно-воспитательного воздействия законодателем предусматривается «двойная» защита несовершеннолетних от необоснованного, неправомерного и незаконного принуждения, поскольку:

– с одной стороны, при реализации любого государственного принудительного воздействия должны реализовываться общеправовые принципы и гарантии (например, принципы законности, гласности, уважения чести и достоинства, и др.),

– с другой – в специальных актах, например рассматриваемом законе «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», установлены дополнительные, детализирующие и учитывающие специфику несовершеннолетних субъектов ответственности гарантии. Так, ст. 8.1. этого акта закрепляет, что по отношению к несовершеннолетним не допускаются:

- применение физического и психического насилия;
- применение мер воздействия без учета возраста несовершеннолетних;
- применение мер, носящих антипедагогический характер, унижающих человеческое достоинство;
- ограничение контактов несовершеннолетних с родителями или иными законными представителями либо лишение несовершеннолетних контактов с родителями или иными законными представителями;
- уменьшение норм питания;
- лишение прогулок.

Еще одна особенность административной ответственности несовершеннолетних заключается в том, что в значительном числе случаев к административной ответственности привлекаются не сами несовершеннолетние

правонарушители (например, при недостижении ими возраста 16 лет или в случае отсутствия у них собственного источника дохода), а их родители (опекуны, попечители). Именно поэтому вопросы административной ответственности несовершеннолетних и родителей должны рассматриваться взаимосвязанно.

Административная ответственность родителей предусмотрена законодательством в связи с совершением подростками таких нарушений правопорядка, за которые сами несовершеннолетние не несут юридической ответственности, но подвергаются иным мерам правового принуждения. В этих случаях административные правонарушения, совершенные несовершеннолетними, рассматриваются и как основания административной ответственности либо применения иных средств государственного принуждения к их родителям, опекунам, попечителям (законным представителям). Например, в соответствии со ст. 32.2. КоАП РФ «Исполнение постановления о наложении административного штрафа» установлено, что *при отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей.*

Следует сказать и о том, что к институту административной ответственности несовершеннолетних теснейшим образом примыкает институт административной ответственности за правонарушения *с участием* несовершеннолетних и/или ущемлением (нарушением) их прав, свобод и законных интересов. Так, КоАП РФ в Особенной части предусматривает следующие виды составов:

– ст. 5.35 «Неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних»;

– ст. 5.36 «Нарушение порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждения для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей»;

– ст. 6.7 «Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к условиям отдыха и оздоровления детей, их воспитания и обучения»;

– и др.

И последнее, что важно отметить, завершая характеристику особенностей административной ответственности несовершеннолетних, – несмотря на то что КоАП РФ не предусматривает специальных видов административных наказаний, применяемых только к несовершеннолетним, он устанавливает особенности при применении к этим специальным субъектам некоторых видов административных наказаний. Например:

– штраф может назначаться как мера наказания, как правило, при наличии у несовершеннолетнего самостоятельного заработка или имущества. При отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей (ст. 32.2. КоАП РФ);

– административный арест как мера административного наказания к несовершеннолетним не применяется (ст. 3.9. КоАП РФ).

Особенности производства по делам об административных правонарушениях с участием несовершеннолетних

Производство по делам об административных правонарушениях с участием несовершеннолетних лиц является процессуальным основанием привлечения этих лиц или лиц, связанных с данными специальными субъектами, к административной ответственности. Действующее законодательство не предусматривает отдельного порядка рассмотрения такой категории дел, однако имеет ряд норм, определяющих особенности отдельных процедур.

Особенно важно, чтобы при привлечении несовершеннолетних лиц к административной ответственности были выявлены причины и условия, способствующие совершению административного правонарушения. В соответствии со ст. 29.13 КоАП РФ судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, при наличии соответствующих причин и условий должны внести в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер к их устранению. В течение месяца со дня его получения – сообщить о принятых мерах судьбе, должностному лицу, органу, внесшим представление.

В производстве по делам об административных правонарушениях *несовершеннолетнее лицо может выступать:*

- потерпевшим,
- лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении,
- свидетелем.

Для оказания юридической помощи несовершеннолетнему лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве может участвовать *защитник*, а для оказания юридической помощи потерпевшему – *представитель*. В качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат, полномочия которого удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием, или иное лицо, полномочия которого удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законом. Защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента составления протокола по делу об административном правонарушении или административного задержания физического лица.

В качестве *законных представителей несовершеннолетнего лица* выступают родители, усыновители, опекуны или попечители. Законные представители осуществляют защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевшего, являющихся несовершеннолетними.

Важная особенность производства по делам об административных правонарушениях с участием несовершеннолетних – требование ст. 25.11. КоАП РФ, согласно которому прокурор должен быть извещен о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним. При этом задача прокурора заключается в том, чтобы, вступив в дело, если этого требует защита прав и охраняемых законом инте-

ресов несовершеннолетнего, способствовать вынесению законного или обоснованного постановления (решения) по административному делу, а если этого не произошло, – опротестовать состоявшееся постановление.

К особенностям производства по делам об административных правонарушениях с участием несовершеннолетних следует отнести и следующие положения КоАП РФ:

– защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевшего, являющихся несовершеннолетними, осуществляют их законные представители, которые имеют права и несут обязанности, предусмотренные КоАП РФ в отношении представляемых ими лиц. При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до 18 лет, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать *обязательным присутствие* законного представителя указанного лица (ст. 25.3);

– об административном задержании несовершеннолетнего в *обязательном порядке* уведомляются его родители или иные законные представители (ст. 27.3);

– вопросы о разъяснении способа и порядка исполнения, отсрочке, расрочке, приостановлении или прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания, а также о взыскании административного штрафа, наложенного на несовершеннолетнего, с его родителей или иных законных представителей рассматриваются судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, *в трехдневный срок со дня возникновения основания для разрешения соответствующего вопроса*. Решение по вопросам, названным выше, выносится в виде определения. В случае отсутствия указанных лиц копии определения высылаются им в течение трех дней со дня его вынесения, о чем делается соответствующая запись в деле (ст. 31.8).

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые в отношении несовершеннолетних

Правовой основой применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении служат КоАП РФ, в частности глава 27, и принимаемые в соответствии с ним нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Применительно к несовершеннолетним лицам существенными особенностями обладают:

– процедуры доставления (см., например, приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389 «Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан»),

– процедуры административного задержания (см., например, ст. 27.3 КоАП РФ, Положение об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц, утвержденное постановлением Правительства РФ от 15 октября 2003 г. № 627).

Применение мер процессуального обеспечения к несовершеннолетним в основном осуществляется на общих основаниях (с определенными оговорками). Однако тот факт, что в отношении категории так называемых «неблагополучных» несовершеннолетних применение мер обеспечения порой является единственной возможностью «включить» их в участие в производство по делу об административном правонарушении и в действительности используется достаточно часто, требует дальнейшего усовершенствования как собственной нормативной основы, так и организации практической реализации совокупности мер процессуального обеспечения по отношению к несовершеннолетним лицам.

§ 5. Особенности административной ответственности в судебном порядке

Рассмотрение дел об административных правонарушениях в судебном порядке занимает центральное место в системе производства по делам об административных правонарушениях. Это обусловлено многими причинами, среди которых:

- существенное расширение компетенции судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях;
- увеличение числа судебных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;
- серьезные изменения процессуально-правовой регламентации производства по делам об административных правонарушениях и др.

В соответствии с действующим законодательством дела об административных правонарушениях рассматривают *суды общей юрисдикции* (в том числе военные гарнизонные суды), *арбитражные суды* и *мировые суды*.

Разграничение дел по подсудности в основном осуществляется по двум критериям: субъекту правонарушения и объекту правонарушения. Например:

- судьям военных гарнизонных судов подсудны дела, в которых правонарушителями являются военнослужащие и граждане, призванные на военные сборы;
- судьям арбитражных судов подсудны дела об административных правонарушениях в сфере экономико-производственных интересов (например, ст. 7.24, 14.1, 15.10 КоАП РФ) и совершенные только юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями (исчерпывающий перечень составов содержится в ст. 23.1 КоАП РФ).

Разграничение подсудности между судами общей юрисдикции и мировыми судами осуществляется также и по процессуальному признаку. Дела об административных правонарушениях, которые указаны ч. 1 и ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ и производство по которым осуществляется в форме административного расследования, а также дела об административных правонарушениях, влекущих административное выдворение за пределы Российской Федерации, административное приостановление деятельности или дисквалификацию лиц, замещающих должности федеральной государственной

гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, должности муниципальной службы рассматриваются судьями районных судов.

Остальные дела, отнесенные к подведомственности судов, рассматриваются мировыми судьями.

Правовая регламентация административного судопроизводства включает два основных акта – КоАП РФ и АПК РФ. По правилам, установленным процессуальными нормами КоАП РФ, дела рассматривают суды общей юрисдикции (в том числе и военные гарнизонные суды) и мировые судья.

Регламентация административного судопроизводства в арбитражных судах имеет свои особенности, которые закреплены в АПК РФ.

Важной новеллой в производстве по делам об административных правонарушениях является норма о том, что судьи всех видов судов рассматривают дела *единолично*.

Все составы административных правонарушений отнесены законодательством к подсудности судей общей юрисдикции *на основании санкций норм*, предусматривающих возможность реализации к виновному таких наказаний, которые могут быть применены к нарушителю только в судебном порядке. К числу таких наказаний относятся:

- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения (ст. 3.7);
- лишение специального права, предоставленного физическому лицу (ст. 3.8);
- административный арест (ст. 3.9);
- административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства (ст. 3.10) (*исключение*: в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию административное выдворение назначается соответствующими должностными лицами);
- дисквалификация (ст. 3.11);
- административное приостановление деятельности (ст. 3.12) (*исключение*: за административное правонарушение, предусмотренное ч. 3 ст. 9.1 «Нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов» (в части грубого нарушения требований промышленной безопасности), административное приостановление деятельности назначается должностными лицами, указанными в п. 1 (руководитель федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений, его заместители) и п. 4 (руководители территориальных органов федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной

безопасности и безопасности гидротехнических сооружений, их заместители) ч. 2 ст. 23.31 КоАП РФ);

– обязательные работы (ст. 3.13);

– административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения (ст. 3.14).

Несколько иначе решается вопрос с подведомственностью дел об административных правонарушениях арбитражным судам – они правомочны рассматривать дела об административных правонарушениях, определенные ст. 23.1 КоАП РФ вне зависимости от содержания санкции.

Таким образом, к подведомственности судей отнесены все составы правонарушений, санкции за которые в той или иной степени непосредственно ограничивают права нарушителей, т. е. виновное лицо претерпевает значительные негативные последствия (как организационные, так и материальные и личностные) своего противоправного деяния.

Особенность судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях связана и со *сроками*. В некоторых случаях законодателем установлены исключения из общих правил о сроках производства. Согласно п. 1.1. ст. 29.6 КоАП РФ дело об административном правонарушении рассматривается в двухмесячный срок со дня получения судьей, правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела. В случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела срок рассмотрения дела может быть продлен судьей не более чем на один месяц. О продлении срока судья выносит мотивированное определение.

Сокращенные сроки рассмотрения установлены:

– по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.1–5.25, 5.45–5.52, 5.56, 5.58 КоАП РФ (пятидневный срок со дня получения судьей протокола об административном правонарушении и других материалов дела. Продление этого срока не допускается);

– по делам об административных правонарушениях, за совершение которых может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности и применен временный запрет деятельности (должно быть рассмотрено не позднее семи суток с момента фактического прекращения деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Срок временного запрета деятельности засчитывается в срок административного приостановления деятельности).

Еще более короткий срок установлен по делам об административных правонарушениях, совершение которых влечет административный арест либо административное выдворение. Такие дела рассматриваются в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, – не позднее 48 часов с момента его задержания (ч. 4 ст. 29.6). Протокол или

постановление прокурора об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение, передается на рассмотрение судье немедленно после его составления (вынесения) (ч. 2 ст. 28.8).

Аналогично решается вопрос о сроках рассмотрения дел об административных правонарушениях и в АПК РФ. В частности, в ст. 205 «Судебное разбирательство по делам о привлечении к административной ответственности» установлено, что дела о привлечении к административной ответственности лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, рассматриваются в судебном заседании судьей единолично в срок, не превышающий двух месяцев со дня поступления в арбитражный суд заявления о привлечении к административной ответственности, включая срок на подготовку дела к судебному разбирательству и принятие решения по делу, если иной срок рассмотрения не установлен КоАП РФ. Продление срока рассмотрения дела возможно не более чем на месяц по ходатайству лиц, участвующих в деле, или в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела. О продлении срока рассмотрения дела арбитражный суд выносит определение.

Особенностями рассмотрения дел об административных правонарушениях в порядке арбитражного судопроизводства являются следующие:

– дела рассматриваются по *общим правилам искового производства, с особенностями*, установленными АПК РФ и КоАП РФ;

– производство по делам о привлечении к административной ответственности возбуждается на основании *заявлений органов и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях* и обратившихся с требованием о привлечении к административной ответственности лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность.

По общему правилу заявление о привлечении к административной ответственности подается в арбитражный суд по месту нахождения или месту жительства лица, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении. Однако в случае если лицо, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, привлекается за административное правонарушение, совершенное вне места его нахождения или места его жительства, заявление может быть подано в арбитражный суд по месту совершения административного правонарушения.

В заявлении должны быть также указаны:

1) дата и место совершения действий, послуживших основанием для составления протокола об административном правонарушении;

2) должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол об административном правонарушении;

3) сведения о лице, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении;

4) нормы закона, предусматривающего административную ответственность за действия, послужившие основанием для составления протокола об административном правонарушении;

б) требование заявителя о привлечении к административной ответственности.

К заявлению должны прилагаться:

- протокол об административном правонарушении;
- прилагаемые к протоколу документы;
- уведомление о вручении или иной документ, подтверждающие направление копии заявления лицу, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении.

В процессе рассмотрения дела об административном правонарушении суд выносит:

- постановления (например, о прекращении производства по делу об административном правонарушении (ч. 2 ст. 29.4 КоАП РФ));
- определения (например, о приводе в связи с неявкой без уважительной причины физического лица либо законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, а также свидетеля (ч. 3 ст. 29.4 КоАП РФ));
- представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (ст. 29.13 КоАП РФ).

Яркой спецификой рассмотрения дел об административных правонарушениях в судебном порядке и особенностью, отличающей данное производство от гражданского или уголовного судопроизводства, является отсутствие процессуального требования о ведении протокола о рассмотрении дела об административном правонарушении. В соответствии со ст. 29.8 КоАП РФ такой протокол составляется только при рассмотрении дела коллегиальным органом.

По результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях *по существу* выносятся:

- решение арбитражного суда по делу о привлечении к административной ответственности (ст. 206 АПК РФ);
- постановление судьи по делу об административном правонарушении (ст. 29.10 КоАП РФ).

§ 6. Особенности административной ответственности за правонарушения в области налогов и сборов

Борьба с правонарушениями в области налогов и сборов является одним из важнейших факторов обеспечения устойчивого развития налоговых поступлений в бюджетную систему страны, важной политической мерой.

Спор между представителями науки административного и финансового права о правовой природе санкций, налагаемых за нарушение законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, продолжается и в настоящее время. В юридической литературе ряд ученых признают налоговую ответственность или разновидностью финансовой, или самостоятельным видом юридической ответственности. Основная особенность рассматриваемого

вида юридической ответственности заключается в том, что помимо штрафных (карательных) санкций, она предусматривает и праввосстановительные санкции, которые стимулируют исполнение физическими и юридическими лицами обязанностей, предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах, а также обеспечивают компенсацию ущерба, причиненного государству в результате их противоправного поведения.

Вопрос о правовой природе штрафных санкций, налагаемых налоговыми органами за нарушение норм налогового законодательства, а также о конституционно-правовых принципах и критериях их применения был разрешен Конституционным Судом РФ в постановлениях от 17 декабря 1996 г. по делу о проверке конституционности п. 2 и 3 ч. 1 ст. 11 Закона РФ «О федеральных органах налоговой полиции»⁴⁷, от 12 мая 1998 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 6 и 7 Закона РФ «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением», от 11 марта 1998 г. по делу о проверке конституционности ст. 266 Трудового кодекса РФ, ч. 2 ст. 85 и ст. 222 КоАП РСФСР, от 15 июля 1999 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О государственной налоговой службе» и законов РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции»⁴⁸, от 27 апреля 2001 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Трудового кодекса РФ, а также в определении от 14 декабря 2000 г. по жалобам граждан А. И. Косика и Т. Ш. Кенчхадзе на нарушение их конституционных прав положениями ст. 6 и 7 Закона РФ «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением»⁴⁹, в определении от 5 июля 2001 г. по запросу Омского областного суда о проверке конституционности положения п. 12 ст. 7 Закона РФ «О налоговых органах Российской Федерации»⁵⁰.

Штрафные санкции, применяемые налоговыми органами за нарушение требований норм законодательства, направленного на обеспечение фискальных интересов государства, относятся к мерам взыскания административно-правового характера за административные правонарушения и осуществляются в рамках административной юрисдикции, а потому правосудие по такого рода делам, по смыслу ст. 118 и 126 Конституции РФ, осуществляется посредством административного судопроизводства. В ст. 114 Налогового кодекса РФ налоговая санкция определяется как мера ответственности за совершение налогового правонарушения. В соответствии с п. 2 указанной статьи налоговые санкции устанавливаются и применяются только в виде денежных взысканий – штрафов.

В соответствии с правовыми позициями, выраженными Конституционным Судом РФ в названных решениях, различного рода штрафы, взимаемые налоговыми органами с физических лиц за нарушение ими требований налогового законодательства, выходят за рамки налогового обязательства

⁴⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 197.

⁴⁸ Там же. 1999. № 30. Ст. 3988.

⁴⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 3. Ст. 272.

⁵⁰ Там же. № 34. Ст. 3512.

как такового и отличаются от недоимок и налоговой пени. Полномочие же налогового органа, действуя властно обязывающим образом, налагать штрафы за нарушение требований налогового законодательства, означает, что им применяются санкции, по сути являющиеся административно-правовыми, а не уголовно-правовыми или гражданско-правовыми, т. е. имеет место административно-правовая ответственность за налоговые правонарушения. Однако указанные правовые позиции не поддержаны законодателем. В КоАП РФ не кодифицированы нормы об ответственности за нарушения законодательства о налогах и сборах. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Налоговый кодекс Российской Федерации содержат сходные юридические составы правонарушений, различающихся лишь по своей субъектной стороне.

Пункт 34 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 февраля 2001 г. № 5 (с изм. и доп.) «О некоторых вопросах применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации» прямо говорит о разграничении налоговой и иной ответственности⁵¹. Среди признаков, отличающих налоговую ответственность от административной, называются, в частности, различный порядок их нормативного установления, сфера действия, характер санкций, процессуальная форма.

В настоящее время ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах предусматривается в ч. 1 Налогового кодекса, а также в КоАП РФ. Дуализм правовой основы ответственности за нарушения налогового законодательства во многом снял проблемы различной правовой квалификации аналогичных деяний в области налогов и сборов. Но анализ положений КоАП РФ и Налогового кодекса РФ, приведенный ниже, позволяет сделать вывод о неправильном решении анализируемой проблемы. Поскольку единственным критерием, позволяющим разграничить основания применения Налогового кодекса РФ и КоАП РФ, является субъект правонарушения.

Пункт 3 ст. 75 Конституции РФ устанавливает, что система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом. Из анализа Налогового кодекса РФ и п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ административная ответственность в области налогов и сборов устанавливается Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Классифицируем административные правонарушения в области налогов и сборов в зависимости от объекта посягательства:

1) объект – общественные отношения в области осуществления налогового контроля. В указанной группе выделим следующие правонарушения: нарушение срока постановки на учет в налоговом органе (ст. 15.3 КоАП РФ); нарушение срока представления сведений об открытии и о закрытии счета в банке или иной кредитной организации (ст. 15.4 КоАП РФ); нарушение сроков представления налоговой декларации (ст. 15.5 КоАП РФ); непредставление (несообщение) сведений, необходимых для осуществления налогового контроля (ст. 15.6 КоАП РФ);

⁵¹ Вестник ВАС РФ. 2001. № 7.

2) объект – общественные отношения в области порядка ведения бухгалтерского учета, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности (ст. 15.11 КоАП РФ);

3) объект – общественные отношения в связи с неисполнением банком или иной кредитной организацией обязанностей, установленных для них законодательством о налогах и сборах: нарушение порядка открытия счета налогоплательщику (ст. 15.7 КоАП РФ); нарушение срока исполнения поручения о перечислении налога (сбора), страхового взноса, пеней, штрафа (ст. 15.8 КоАП РФ); неисполнение банком решения о приостановлении операций по счетам налогоплательщика, плательщика сбора, плательщика страхового взноса или налогового агента (ст. 15.9 КоАП РФ);

4) объект – общественные отношения в связи с неуплатой налогов и сборов: неуплата в установленные сроки налогов и сборов, подлежащих уплате в связи с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза (ст. 16.22 КоАП РФ).

В качестве непосредственных объектов следует назвать отношения, возникающие между налогоплательщиками и налоговым органом при постановке на учет в налоговом органе, подаче налоговой декларации, предоставлении документов необходимых для осуществления налогового контроля.

1. Проанализируем первую группу административных правонарушений в области налогов и сборов. Объектом анализируемых правонарушений выступают общественные отношения в области осуществления налогового контроля.

Статья 15.3 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение срока постановки на учет в налоговом органе. В соответствии со ст. 83 Налогового кодекса РФ в целях проведения налогового контроля налогоплательщики подлежат постановке на учет в налоговых органах. В п. 2 ч. 1 ст. 23 Налогового кодекса РФ предусмотрена обязанность налогоплательщика встать на учет в налоговом органе.

Объективную сторону правонарушения образуют действия (бездействия), связанные с нарушением установленного срока подачи заявления о постановке на учет в налоговом органе.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 15.3 КоАП РФ, составляют те же действия, сопряженные с ведением деятельности без постановки на учет.

Субъектами административной ответственности выступают должностные лица. Статьей 116 НК РФ предусмотрена ответственность *налогоплательщиков* за аналогичное правонарушение.

Административным правонарушением является правонарушение, выразившееся в нарушении установленного срока представления в налоговый орган информации об открытии или закрытии счета в банке или иной кредитной организации.

Административная ответственность устанавливается за нарушение сроков представления налоговой декларации, расчета по страховым взносам. В соответствии со ст. 80 Налогового кодекса РФ налоговая декларация как документ налоговой отчетности представляет собой письменное заявле-

ние налогоплательщика о полученных доходах и произведенных расходах, источниках доходов, налоговых льготах и исчисленной сумме налога и (или) другие данные, связанные с исчислением и уплатой налога. Декларация представляется в установленные законодательством о налогах и сборах сроки, определяемые отдельно по каждому налогу. Нарушение указанных сроков составляет объективную сторону административного правонарушения.

Субъектом рассматриваемого правонарушения является руководитель организации – налогоплательщика. При этом организация как юридическое лицо, а также налогоплательщики – физические лица и индивидуальные предприниматели за нарушение сроков подачи налоговой декларации несут ответственность в соответствии со ст. 119 Налогового кодекса РФ.

Статья 15.6 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за непредставление (несообщение) сведений, необходимых для осуществления налогового контроля. Налоговый контроль проводится должностными лицами налоговых органов в пределах своей компетенции посредством налоговых проверок, получения объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сбора, проверки данных учета и отчетности, осмотра помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли), а также в иных формах. Объективная сторона рассматриваемого правонарушения состоит в непредставлении в установленный законодательством о налогах и сборах срок либо отказ от представления в налоговые органы, таможенные органы оформленных в установленном порядке документов и (или) иных сведений, необходимых для осуществления налогового контроля, а равно представление таких сведений в неполном объеме или в искаженном виде.

Часть 2 ст. 15.6 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение должностным лицом государственного органа, органа местного самоуправления, организации либо дипломатического представительства или консульского учреждения либо нотариусом предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах сроков представления (сообщения) сведений в налоговые органы, связанных с учетом организаций и физических лиц, либо представление таких сведений в неполном объеме или в искаженном виде

Субъектами данного правонарушения являются физические лица и должностные лица.

2. Статья 15.11 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности. Под грубым нарушением понимается:

занижение сумм начисленных налогов и сборов не менее чем на 10 процентов вследствие искажения данных бухгалтерского учета;

искажение любой статьи (строки) формы бухгалтерской отчетности не менее чем на 10 процентов.

Должностные лица освобождаются от административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные рассматриваемой статьей, в следующих случаях:

представление уточненной налоговой декларации (расчета) и уплата на основании такой налоговой декларации (расчета) неуплаченных сумм налогов и сборов, а также соответствующих пеней с соблюдением условий, предусмотренных п. 3–4 и 6 ст. 81 Налогового кодекса РФ;

исправление ошибки в установленном порядке (включая представление пересмотренной бухгалтерской отчетности) до утверждения бухгалтерской отчетности в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

3. Статья 15.7 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение порядка открытия счета налогоплательщику. Объективная сторона правонарушения связана с обязанностью банков открывать счета организациям и индивидуальным предпринимателям только при предъявлении ими свидетельства о постановке на учет в налоговом органе и состоит в открытии счета без предъявления такого свидетельства.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 15.8 КоАП РФ, состоит в бездействии банка или иной кредитной организации, выражающимся в неисполнении в установленный Налоговым кодексом РФ срок поручения налогоплательщика, налогового агента либо в неисполнении инкассового поручения уполномоченного налогового, таможенного органа о перечислении сумм налога или сбора, пеней, штрафов в соответствующий бюджет. Субъектом этого правонарушения является должностное лицо.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 15.9 КоАП РФ, выражается в осуществлении банком или иной кредитной организацией расходных операций, не связанных с исполнением обязанностей по уплате налога (сбора), страхового взноса либо иного платежного поручения, имеющего в соответствии с законодательством Российской Федерации преимущество в очередности исполнения перед платежами в бюджет, по счетам налогоплательщика, плательщика сбора, налогового агента, сборщика налогов и (или) сборов или иных лиц при наличии у банка или иной кредитной организации решения налогового органа, таможенного органа о приостановлении операций по таким счетам.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 16.22 КоАП РФ, выражается в бездействии – неуплате налогов и сборов, подлежащих уплате в связи с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу Таможенного союза, при наличии реальной возможности их уплаты в установленные сроки.

Таким образом, рассмотренные административные правонарушения и налоговые правонарушения имеют объектом посягательства отношения, складывающиеся в процессе осуществления налогового контроля. Последнее, в свою очередь, носят ярко выраженный организационный характер, что сближает их с отношениями, составляющими предмет административного права.

На основании изложенного федеральный законодатель должен предусмотреть ответственность за нарушение порядка осуществления налогового контроля в соответствующей главе КоАП РФ, обеспечивая системность в

правовой охране рассматриваемой сферы общественных отношений. Это позволит установить единую правовую основу ответственности организаций и их должностных лиц за нарушения налогового законодательства, обеспечивающую четкую регламентацию процедуры назначения мер государственного принуждения.

Для административных правонарушений в области налогов и сборов установлен специальный срок давности привлечения к административной ответственности. В соответствии со ст. 4.5 КоАП РФ постановление по делу не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения, а при длящихся правонарушениях – со дня обнаружения правонарушений.

Для административных правонарушений в области налогов и сборов характерен специальный субъект административной ответственности – должностное лицо. Из анализа примечания к ст. 15.3 КоАП РФ под должностными лицами понимаются все лица, указанные в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ, за исключением граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Протоколы об административных правонарушениях в области налогов и сборов составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях: должностными лицами налоговых органов, органов внутренних дел, таможенных органов, органов, осуществляющих государственный контроль за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, органов государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей. Административные правонарушения в области налогов и сборов, как правило, выявляются по материалам выездной налоговой проверки, проводимой в соответствии с Налоговым кодексом РФ. В соответствии с ч. 15 ст. 101 Налогового кодекса РФ по выявленным налоговым органом нарушениям, за которые налогоплательщики – физические лица или должностные лица налогоплательщиков-организаций подлежат привлечению к административной ответственности, уполномоченное должностное лицо налогового органа, проводившее проверку, составляет протокол об административном правонарушении. Рассмотрение дел об этих правонарушениях и применение административных наказаний в отношении физических лиц и должностных лиц организаций, виновных в их совершении, производятся в соответствии с законодательством об административных правонарушениях.

В соответствии со ст. 28.7 КоАП РФ в случаях, если после выявления административного правонарушения в области налогов и сборов осуществляются экспертиза и иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, проводится административное расследование. Решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы по делам об административных правонарушениях.

§ 7. Особенности административной ответственности за административные правонарушения в области таможенного дела (нарушения таможенных правил)

Административная ответственность наступает за нарушение таможенных правил.

Нарушение таможенных правил – это нарушение норм права Евразийского экономического союза, регулирующих таможенные правоотношения, а также законодательства РФ о таможенном деле и иных правовых актов Российской Федерации в области таможенного дела.

Нарушения таможенных правил посягают на таможенно-правовые отношения, возникающие в связи и по поводу перемещения товаров через таможенную границу. Таким образом, административная ответственность в данном случае наступает за нарушение требований норм таможенного права.

Одним из признаков административной ответственности является то, что она может устанавливаться КоАП РФ и законодательными актами представительных органов государственной власти субъектов РФ. Особенность административной ответственности в области таможенного дела заключается в том, что она устанавливается только КоАП РФ, поскольку согласно ст. 71 Конституции РФ таможенное регулирование относится к исключительному ведению Российской Федерации.

Административная ответственность за административные правонарушения в области таможенного дела (нарушение таможенных правил) регламентируется главой 16 КоАП РФ, содержащей 24 вида составов нарушений (ст. 16.1–16.24).

Важной особенностью применения норм главы 16 КоАП РФ является то, что многие термины, используемые здесь, имеют узкоспециальное значение и могут существенно отличаться от общепринятого употребления слов в живой обиходной речи. Определения этих терминов содержатся в Договоре о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (Договор о ЕАЭС), который заключили Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика и Российская Федерация, Таможенном кодексе Таможенного союза от 27 ноября 2009 г. (ТК ТС), а в дальнейшем будут содержаться в Таможенном кодексе Евразийского экономического союза (Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г., при условии его ратификации государствами–членами ЕАЭС, вступает в силу с 1 января 2018 г.), а также в Федеральном законе от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

Например, предметом нарушений таможенных правил, как правило, является конкретный товар, перемещаемый через таможенную границу. «Товар» в русском языке — продукт труда, изготовленный для обмена, продажи, то, что является предметом торговли, но в соответствии со ст. 4 ТК ТС (подп. 35 п. 1) товар – любое движимое имущество, перемещаемое через таможенную границу, в том числе носители информации, валюта государств – членов Таможенного союза, ценные бумаги и (или) валютные ценности, до-

рожные чеки, электрическая и иные виды энергии, а также иные перемещаемые вещи, приравненные к недвижимому имуществу. В ТК ЕАЭС (подп. 45 п. 1 ст. 2) «товар» – любое движимое имущество, в том числе валюта государств-членов, ценные бумаги и (или) валютные ценности, дорожные чеки, электрическая энергия, а также иные перемещаемые вещи, приравненные к недвижимому имуществу.

Или другой пример. Статья 16.17 КоАП РФ предусматривает ответственность за представление недействительных документов для выпуска товаров до подачи таможенной декларации. Под выпуском товаров в обыденной речи понимают производство какой-либо продукции; в таможенном законодательстве этот термин имеет особое, специальное значение. Выпуск товаров – действие таможенных органов, разрешающее заинтересованным лицам использовать товары в соответствии с условиями заявленной таможенной процедуры или условиями, установленными для отдельных категорий товаров, не подлежащих согласно Таможенному кодексу помещению под таможенные процедуры (подп. 5 п. 1 ст. 4 ТК ТС). В соответствии с подп. 6 п. 1 ст. 2 ТК ЕАЭС «выпуск товаров» – действие таможенного органа, после совершения которого заинтересованные лица вправе использовать товары в соответствии с заявленной таможенной процедурой или в порядке и на условиях, которые установлены в отношении отдельных категорий товаров, не подлежащих в соответствии с Кодексом помещению под таможенные процедуры. При этом, если в русском языке «процедура» означает официальный порядок действий, обсуждения чего-либо, то в ТК ТС таможенная процедура – совокупность норм, определяющих для таможенных целей требования и условия пользования и (или) распоряжения товарами на таможенной территории Таможенного союза или за ее пределами (подп. 26 п. 1 ст. 4). В ТК ЕАЭС (подп. 34 п. 1 ст. 2) «таможенная процедура» – совокупность норм, определяющих для целей таможенного регулирования условия и порядок использования товаров на таможенной территории Союза или за ее пределами. К видам таможенных процедур относятся: выпуск для внутреннего потребления, экспорт, таможенный транзит, таможенный склад, переработка на таможенной территории, переработка вне таможенной территории, переработка для внутреннего потребления, свободная таможенная зона, свободный склад, временный ввоз (допуск), временный вывоз, реимпорт, ре-экспорт, беспошлинная торговля, уничтожение, отказ в пользу государства, специальная таможенная процедура.

Следует также учитывать, что ряд терминов ТК ТС до вступления в силу Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза используются в значениях, установленных ст. 101 Договора о Евразийском экономическом союзе. Например: «единая таможенная территория таможенного союза (таможенная территория таможенного союза)» – таможенная территория Союза; «Комиссия таможенного союза» – Евразийская экономическая комиссия; «таможенная граница таможенного союза (таможенная граница)» – таможенная граница Евразийского экономического союза; «товар таможенного союза» – товар Евразийского экономического союза.

Две первых статьи главы 16 КоАП РФ предусматривают ответственность за так называемые контрабандные правонарушения. Но сам термин «контрабанда» (ит. *contrabando* от *contra* – «против» и *bando* – «правительственный указ, предписание») в тексте КоАП РФ не используется.

Фактически речь идет о незаконном перемещении товаров через таможенную границу Таможенного союза – перемещении товаров через таможенную границу вне установленных мест или в неустановленное время работы таможенных органов в этих местах, либо с сокрытием от таможенного контроля, либо с недостоверным декларированием или недекларированием товаров, либо с использованием документов, содержащих недостоверные сведения о товарах и (или) с использованием поддельных либо относящихся к другим товарам средств идентификации, равно как и покушение на такое перемещение (подп. 19 п. 1 ст. 4 ТК ТС). В ТК ЕАЭС (подп. 25 п. 1 ст. 2) «незаконное перемещение товаров через таможенную границу Союза» – перемещение товаров через таможенную границу Союза вне мест, через которые в соответствии со ст. 10 Кодекса должно или может осуществляться перемещение товаров через таможенную границу Союза, или вне времени работы таможенных органов, находящихся в этих местах, либо с сокрытием от таможенного контроля, либо с недостоверным таможенным декларированием или недекларированием товаров, либо с использованием документов, содержащих недостоверные сведения о товарах, и (или) с использованием поддельных либо относящихся к другим товарам средств идентификации. Соответственно, ст. 16.1 КоАП РФ предусматривает ответственность за незаконное перемещение через таможенную границу Таможенного союза товаров и (или) транспортных средств международной перевозки, а ст. 16.2 – за недекларирование либо недостоверное декларирование товаров.

Другие нарушения таможенных правил могут быть классифицированы в соответствии с объектом посягательства:

- нарушения таможенных правил, посягающие на порядок совершения таможенных операций (например, ст. 16.3 – несоблюдение запретов и (или) ограничений на ввоз товаров на таможенную территорию Евразийского экономического союза или в Российскую Федерацию и (или) вывоз товаров с таможенной территории Евразийского экономического союза или из Российской Федерации; ст. 16.7 – представление недействительных документов при совершении таможенных операций; ст. 16.12 – несоблюдение сроков подачи таможенной декларации или представления документов и сведений; ст. 16.14 – нарушение порядка помещения товаров на хранение, порядка их хранения либо порядка совершения с ними операций; ст. 16.16 – нарушение сроков временного хранения товаров; ст. 16.24 – незаконные операции с временно ввезенными транспортными средствами);
- нарушения правил таможенного контроля (например, ст. 16.5 – нарушение режима зоны таможенного контроля; ст. 16.8 – причаливание к находящимся под таможенным контролем водному судну или другим плавучим средствам);

– нарушения таможенных правил, посягающие на порядок применения таможенных процедур (ст. 16.10 – несоблюдение порядка таможенного транзита; ст. 16.19 – несоблюдение таможенной процедуры);

– нарушения таможенных правил, посягающие на порядок пользования или распоряжения товарами (ст. 16.20 – незаконные пользование или распоряжение условно выпущенными товарами либо арестованными товарами; ст. 16.21 – незаконные пользование товарами, их приобретение, хранение либо транспортировка);

– нарушения порядка уплаты таможенных платежей (ст. 16.22 – нарушение сроков уплаты таможенных платежей).

Субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица. В главе 16 КоАП РФ в качестве субъектов называются граждане, должностные лица и юридические лица. Граждане – физические лица, в таможенных правоотношениях чаще всего выступают в качестве лиц перемещающих через таможенную границу товары для личного пользования. Ряд статей главы 16 КоАП РФ распространяются только на физических лиц: ст. 16.4 – недекларирование либо недостоверное декларирование физическими лицами наличных денежных средств и (или) денежных инструментов; ст. 16.18 – невывоз либо неосуществление обратного ввоза товаров и (или) транспортных средств физическими лицами; ч. 2 ст. 16.24 – незаконные операции с временно ввезенными транспортными средствами.

Ответственность физических лиц наступает при нарушении норм таможенного законодательства Таможенного союза, прежде всего, главы 49 Таможенного кодекса Таможенного союза, регламентирующей особенности перемещения товаров для личного пользования, Соглашения о порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу Таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском от 18 июня 2010 г., Договора о порядке перемещения физическими лицами наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза от 5 июля 2010 г. В ТК ЕАЭС порядок перемещения физическими лицами наличных денежных средств и (или) денежных инструментов закреплен в тексте самого Кодекса, в главе 37 «Особенности порядка и условий перемещения через таможенную границу Союза товаров для личного пользования». После вступления в силу Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза Договор от 5 июля 2010 г. прекратит действие. Порядок перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу будет регламентироваться, помимо ТК ЕАЭС, решениями Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), и Соглашение от 18 июня 2010 г. прекратит действие с даты вступления в силу соответствующего решения ЕЭК.

В таможенных правоотношениях физические лица могут быть и участниками внешнеторговой деятельности, если они зарегистрированы в соответствии с законодательством в качестве индивидуальных предпринимателей. В связи с этим примечание к ст. 16.1 КоАП РФ закрепляет, что за административные правонарушения, предусмотренные главой 16 КоАП РФ, лица,

осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как юридические лица.

Только для должностных лиц и юридических лиц наступает ответственность по ч. 1 и 2 ст. 16.12 – несоблюдение сроков подачи таможенной декларации или представления документов и сведений; ст. 16.17 – представление недействительных документов для выпуска товаров до подачи таможенной декларации; ст. 16.21 – незаконное пользование товарами, их приобретение, хранение либо транспортировка; ч. 2 и 3 ст. 16.23 – незаконное осуществление деятельности в области таможенного дела.

Юридические лица в таможенных правоотношениях могут выступать в качестве участников внешнеэкономической деятельности (участников внешнеторговой деятельности), занимающихся ввозом и вывозом товаров, их перемещением через таможенную границу Евразийского экономического союза, а также в качестве лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела. В соответствии с главой 3 ТК ТС (раздел 8 ТК ЕАЭС) и главой 5 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» деятельность в сфере таможенного дела осуществляют: таможенный представитель, совершающий от имени и по поручению декларанта или иных заинтересованных лиц таможенные операции; таможенный перевозчик, осуществляющий перевозку товаров, находящихся под таможенным контролем, по таможенной территории; владелец склада временного хранения, владелец таможенного склада, которые осуществляют хранение товаров, находящихся под таможенным контролем; владелец магазина беспошлинной торговли, осуществляющий хранение и реализацию в розницу товаров, помещенных под таможенную процедуру беспошлинной торговли, физическим лицам, выезжающим с таможенной территории. В соответствии с главой 59 ТК ЕАЭС деятельность в сфере таможенного дела осуществляет также владелец свободного склада, который осуществляет размещение и использование на свободном складе товаров, помещенных под таможенную процедуру свободного склада. По ст. 16.23 КоАП РФ ответственность наступает и у уполномоченного экономического оператора. Им может быть юридическое лицо, зарегистрированное в соответствии с законодательством Российской Федерации, осуществляющее ввоз товаров в Россию и вывоз товаров из России, включенное в реестр уполномоченных экономических операторов. Условия включения в реестр регламентируются ТК ТС (ТК ЕАЭС) и Федеральным законом «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

Мерой административной ответственности является административное наказание. За совершение административных правонарушений в области таможенного дела (нарушение таможенных правил) могут применяться следующие административные наказания: предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения.

Предупреждение в качестве административного наказания предусматривается одиннадцатью статьями главы 16 КоАП РФ. Как правило, это составы нарушений, не представляющие большой общественной опасности для

экономических интересов Российской Федерации. Например, предупреждение может применяться за нарушение режима зоны таможенного контроля (ст. 16.5); несоблюдение порядка таможенного транзита (ст. 16.10); непредставление в установленный таможенным органом срок документов и сведений, необходимых для проведения таможенного контроля (ч. 3 ст. 16.12); непредставление в таможенный орган отчетности (ст. 16.15).

Административный штраф в качестве наказания предусмотрен всеми статьями главы 16 КоАП РФ, является денежным взысканием и выражается в рублях, а в некоторых случаях – в величине, кратной стоимости товаров, явившихся предметами административного правонарушения. Например, ч. 2 ст. 16.1 устанавливает административный штраф на граждан и юридических лиц в размере от одной второй до трехкратного размера стоимости товаров, сокрытых от таможенного контроля; в ч. 1 ст. 16.2 штраф – в размере от одной второй до двукратного размера стоимости товаров, явившихся предметами административного правонарушения. Размер штрафа может выражаться также в величине, кратной сумме неуплаченных и подлежащих уплате таможенных пошлин, налогов. Так, ч. 2 ст. 16.2 предусматривает административный штраф на граждан и юридических лиц в размере от одной второй до двукратной суммы подлежащих уплате таможенных пошлин, налогов.

Предупреждение и административный штраф устанавливаются и применяются только в качестве основных административных наказаний.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения может применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания. Например, сокрытие товаров от таможенного контроля путем использования тайников или иных способов, затрудняющих обнаружение товаров, либо путем придания одним товарам вида других при перемещении их через таможенную границу Таможенного союза (ч. 2 ст. 16.1) влечет не только наложение административного штрафа на граждан и юридических лиц, но и конфискацию товаров, явившихся предметами административного правонарушения, или без таковой и конфискацию товаров и (или) транспортных средств, явившихся орудиями совершения административного правонарушения, либо конфискацию предметов административного правонарушения. В соответствии со ст. 16.4 КоАП РФ недекларирование либо недостоверное декларирование физическими лицами наличных денежных средств и (или) денежных инструментов, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза и подлежащих письменному декларированию, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной второй до двукратной незадекларированной суммы наличных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов либо конфискацию предмета правонарушения. Конфискацию как вид административного наказания предусматривает половина статей главы 16 КоАП РФ. Поскольку в соответствии со ст. 35 Конституции РФ никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда, конфискация назначается судьей.

Административная ответственность применяется судьями, органами, должностными лицами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях.

Процессуальной формой применения административной ответственности выступает производство по делам об административных правонарушениях. В рамках производства протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных главой 16 КоАП РФ, составляются должностными лицами таможенных органов в пределах компетенции соответствующего органа.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 и 3 ст. 16.1, ст. 16.2, 16.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях, рассматривает таможенный орган; дела по ч. 2 ст. 16.1 рассматривают судьи.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 и 3 ст. 16.1, ст. 16.2, ст. 16.3, ст. 16.4, ст. 16.7, ч. 1 ст. 16.9, ст. 16.16, ч. 1 ст. 16.18, ч. 1–3 ст. 16.19, ч. 1 ст. 16.20, ст. 16.21, ч. 2 ст. 16.24 рассматриваются судьями в случаях, когда орган или должностное лицо, к которому поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судьи.

РАЗДЕЛ VIII

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Глава 30

ЗАКОННОСТЬ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПОНЯТИЕ, ЗНАЧЕНИЕ И ОСНОВНЫЕ СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ

§ 1. Содержание и значение законности в сфере публичного управления

1.1. Законность: понятие, основное содержание, различные аспекты теоретического анализа

Постановка вопроса об определении понятия «законность» в самом общем виде приводит к ответу, что это «точное и неуклонное соблюдение и исполнение законов, иных нормативных правовых актов всеми государственными органами, негосударственными организациями и гражданами»¹. При исследовании *теории законности* обращается внимание на несколько взаимосвязанных с нею проблем: 1) обеспечение *принципа законности*; необходимость соблюдения основных *требований законности*, вытекающих из обобщенных представлений об *идеи законности* в государственной и общественной жизни; 3) основанная на законности *публично-правовая деятельность*; 4) конкретизация *методов* государственной и иной публично-правовой деятельности всех субъектов права; 5) правовой *режим законности* как полноценная система взаимосвязанных признаков, элементов, полномочий, процедур, которые в их взаимодействии позволяют формировать надлежащий правовой порядок; 6) режим государственной и общественной жизни; 7) правомерное поведение человека и гражданина, установленные законодательством возможности для реализации правового статуса личности.

Самое обычное и одновременно простое понимание законности заключается в надлежащем *соблюдении* и *исполнении* субъектами правоотношений (государственными органами, организациями, гражданами) норм действующих законов (всего законодательства), т. е. строгость (обязательность), неуклонность (прямота), точность – обязательные и выразительные характе-

¹ Теория государства и права : учеб. для академ. бакалавриата / В. В. Лазарев, С. В. Липень. 5-е изд., испр. и доп. М. 2015. С. 374.

ристики процедуры соблюдения и исполнения законности². Такие характеристики, очевидно, исходят из сложившихся в теории права и публичного управления представлений. Например, всегда считалось, что «беспрекословность» и «неукоснительность» исполнения административных предписаний – основа публичного порядка и обеспечения законности³. Законность представляется учеными как «состояние общественно-политической жизни общества, которое выражается в уважении и господстве права и закона, проявляющихся в адекватном отношении к правовым требованиям, содержащимся в различных формах; к правам и свободам личности; добросовестном исполнении служебных обязанностей; в противодействии организованной преступности и правонарушениям, произволу в деятельности государственных органов и в обеспечении правопорядка в обществе»⁴. Несомненно, законность всегда связывается с «реализацией права»⁵.

Когда заходит речь о *законности*⁶, то с юридической точки зрения, в специальной литературе, практике государственной деятельности, отраслевом законодательстве затрагиваются следующие аспекты данного вопроса: «законность», «правозаконность»⁷, «законность как правомерность»⁸, «принцип законности»⁹, «состояние законности», «принципы законности» (структурные и функциональные)¹⁰, «структура законности»¹¹, «воплоще-

² См., например: Лисюткин А. Б. Законность и правопорядок // Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М. : Юрист, 1997. С. 511, 514; Власенко Н. А. Теория государства и права : науч.-практ. пособие. М. : Юриспруденция, 2009. С. 100.

³ См.: Елистратов А. И. Основные начала административного права // Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 1999. С. 574.

⁴ Теория государства и права : учебник / колл. авторов ; под ред. О. Ю. Рыбакова. М., 2016. С. 316.

⁵ Алексеев С. С. Теория права. М., 1994. С. 187–194.

⁶ О развитии научных представлений о понятии «законность», начиная с дореволюционных времен, см.: Галузин А. Ф. Правовая безопасность и ее принципы. СПб., 2008. С. 76–110. См. также: Витрук Н. В. Законность : понятие, защита и обеспечение // Общая теория права : курс лекций / под общ. ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 513–534 ; Законность в Российской Федерации / А. Х. Казарина, В. П. Кашепов, В. П. Рябцев, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева. М., 2008 ; Кудрявцев В. Н. Законность : содержание и современное состояние // Законность в Российской Федерации. М., 1998. С. 4–12.

⁷ См.: Сырых В. М. Материалистическая философия публичного права. М., 2016. С. 229. См. также: Амирбеков К. И. Трансформация взглядов на понимание законности как правовой категории // Рос. юстиция. 2016. № 4. С. 2–5.

⁸ См.: Аврутин Ю. Е. Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие. М., 2007. С. 316.

⁹ См.: Волленко Н. Н. Очерки общей теории права. Волгоград, 2009. С. 673–712.

¹⁰ См.: Там же. С. 674.

¹¹ См.: Там же. С. 638–639. О структурных элементах законности см. также: Лисюткин А. Б. Законность и правопорядок // Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 1997. С. 515.

ние законности»¹², «режим законности»¹³, «критерии (требования)¹⁴ законности», «гарантии законности»¹⁵, «обеспечение законности», «сфера обеспечения законности», «способы (средства, механизм, гарантии) обеспечения законности»¹⁶, «упрочение законности»¹⁷, «легитимность», «процессуальная законность»¹⁸.

В советский период законность называлась «социалистической» и была исследована учеными весьма детально, глубоко структурированно и содержательно¹⁹. В общетеоретической правовой литературе законность традиционно связывается с тематикой обеспечения «правопорядка»²⁰. В административно-правовой литературе законность анализируется также и во взаимосвязи с «дисциплиной в сфере управления»²¹. Можно согласиться с мнением, что «законность играет в системе понятий “право”, “законность”, “правопорядок” роль “проводника”, обеспечивающего перевод идеальных требований права в реальное, фактическое правомерное поведение субъектов права, составляющее содержание правопорядка»²². Следовательно, в администра-

¹² См.: Теория государства и права : учебник / колл. авторов ; под ред. О. Ю. Рыбакова. М., 2016. С. 316.

¹³ См.: Аврутин Ю. Е. Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие. М., 2007. С. 318.

¹⁴ См.: Хропанюк В. Н. Теория государства и права. 2-е изд., доп. и испр. / под ред. проф. В. Г. Стрекозова. М., 2001. С. 346.

¹⁵ См.: Лазарев В. В. Законность : понятие, основные черты, гарантии // Лазарев В. В. Избранные труды : в 3 т. М., 2010. Т. I : Закон. Законность. Применение закона. С. 624–635.

¹⁶ См.: Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации : теория и современная практика / Е. С. Болтанова, А. А. Здоровцева, О. А. Золотова [и др.] ; отв. ред. проф. А. Ф. Ноздрачев. М., 2017. С. 435–446.

¹⁷ См.: Рабинович П. М. Упрочение законности – закономерность социализма. Львов, 1975.

¹⁸ См.: Вопленко Н. Н. Очерки общей теории права. Волгоград, 2009. С. 713–720. См. также: Яшина И. А. Принцип законности в судебном процессе : конституционная интерпретация : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015.

¹⁹ См., например: Байтин М. И. Вопросы общей теории государства и права. Саратов, 2006. С. 296–301 ; Борисов В. В. Правовой порядок развитого социализма. Вопросы теории. Саратов, 1977. С. 318–365 ; Самощенко И. С. Охрана законности советским государством. Правоохранная деятельность Советского государства – метод обеспечения социалистической законности. М., 1960 ; Строгович М. С. Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1966.

²⁰ См.: Вопленко Н. Н. Законность и правовой порядок. Волгоград, 2006. См. также: Аврутин Ю. Е. Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие. М., 2007. С. 315 ; Борисов Г. А. Теория государства и права : учебник. Белгород, 2008. С. 263–267 ; Рассказов Л. П. Теория государства и права : учеб. для вузов. 6-е изд. М., 2014. С. 437–442.

²¹ См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России. Общая часть : учеб. для вузов. М., 2016. С. 458–480.

²² Гааг Л. В. Законность в системе правовых категорий : соотношение права, законности, правопорядка // Теоретические и практические проблемы правопонимания : материалы III Междунар. науч. конф., состоявшейся 22–24 апреля 2008 года в Российской академии правосудия / под ред. В. М. Сырых и М. А. Заниной. 2-е изд. М., 2010. С. 226.

тивном праве законность (и ее обеспечение) предназначена для создания режима *надлежащего порядка* (правопорядка) в системе публичного (государственного и муниципального) управления. Теория законности всегда связывалась исследователями с проблематикой обеспечения *дисциплины* и *юридической ответственности*²³.

Законность рассматривается как: 1) *конституционно-правовой принцип*²⁴, обеспечивающий юридические основы для формирования всех органов государственной власти и устанавливающий стандарты их практической деятельности; 2) важнейший *принцип права*; 3) сформированная модель *нормотворчества*, основанная на конституционно-правовых основах и механизме законотворческой деятельности; 4) юридический режим осуществления уполномоченными субъектами *правоприменения* во всех его формах на основе установленных законами требований, положений, норм, принципов, процедур, стадий; 5) *укрепление законности* – важнейшая задача всякой правоприменительной деятельности, осуществляемой в сфере правоотношений, а также фактор модернизации правовой системы и государственной деятельности.

Законность определяется как «принцип, метод, элемент демократического политического режима формирования и функционирования правового государства и гражданского общества, в основе которых лежат всеобщее равенство перед законом, точное соблюдение и исполнение законов всеми государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами»²⁵. По Н. Н. Вопленко, законность – это «реализованная в виде основных принципов и норм систем социальных и юридических требований правомерного поведения, обеспечивающая правильность и точность процессов правореализации»²⁶.

При всех интерпретациях и разнообразных подходах к определению законности важнейшим является указание на то, что она представляет собой *конституционно-правовую ценность*, конституционный принцип, конституционное требование, адресованное к законодателю, стремящемуся установить основные контуры, границы, содержание и структуры *правовой систе-*

²³ См.: Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность. М., 1976.

²⁴ В числе *требований конституционной законности* ученые, как правило, указывают следующие: 1) требование соблюдать законы; 2) требование соответствия правам и свободам человека и гражданина законов, иных правовых актов, деятельности государства и местного самоуправления; 3) требование равенства граждан перед законом и судом; 4) требование иерархичности законодательства в соответствии с юридической силой составляющих его законов; 5) требование верховенства закона; 6) требование соблюдения установленного порядка принятия, изменения и отмены законов, иных нормативных правовых актов; 7) требование осуществление государством контроля над исполнением Конституции РФ и законов; 8) требование верховенства права. См.: Аврутин Ю. Е. Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие. М., 2007. С. 319–328.

²⁵ Байтин М. И. Вопросы общей теории государства и права. С. 300–301. См. также: Теория государства и права : учебник / под ред. А. С. Мордовца, В. Н. Синюкова. М., 2005. С. 425.

²⁶ Вопленко Н. Н. Очерки общей теории права. Волгоград, 2009. С. 652–712.

мы²⁷ страны, соответствующей высоким стандартам правового государства применительно как к организации правовой деятельности самого государства (государственных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих), так и к установлению эффективной юридической защиты прав, свобод, законных интересов²⁸ всех субъектов права.

С. С. Алексеев писал о трех элементах (гранях) законности, к которым относил: а) *общеобязательность права* («коль скоро есть право, значит, существует и законность, т. е. такой порядок, при котором участники общественных отношений должны строго соблюдать и исполнять нормы права»²⁹); б) *идея законности* («идея о целесообразности и необходимости ... реально правомерного поведения всех участников общественных отношений»³⁰); в) *конститутивный элемент* («именно потому, что право конституируется через “закон” ..., данный режим и именуется “законность”»³¹).

Элементами законности (как целостного социально-юридического явления) выступают:

– *нормативная основа*, заключающаяся в системе правовых норм (правовые законы, иные нормативные правовые акты), режим действия которых обеспечивает их соблюдение и исполнение. Таким образом, сама законность (режим законности) реально начинается с вступления в силу законодательных и иных нормативных правовых актов, определяющих соответствующие порядки, процедуры, правовые состояния, статусы и положения;

– *предмет* (т. е. сама необходимость, обязательность, полезность и публичная значимость жизнедеятельности общества, государства, личности), который заключается в правовых результатах публичной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, решениях, действиях (бездействии) должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, правомерном поведении субъектов общественных отношений;

– *объект* – взаимосвязанные многочисленными отношениями граждане, общество, государство, в отношении которых действуют нормативные правовые предписания, определяющие права, свободы, обязанности, разрешения, запреты, ограничения, обязанности, возможности правореализации, государственный контроль, административный надзор³², процессуальные механизмы обеспечения эффективной юридической защиты;

²⁷ О правовой системе см.: *Синюков В. Н., Григорьев Ф. А.* Правовая система : вопросы правореализации : учеб. пособие. Саратов, 1995.

²⁸ Поскольку законные интересы являются «самостоятельными объектами правоохраны и юридической защиты», то режим законности, непременно, включает в свое содержание создание надлежащих правовых форм обеспечения и удовлетворения законных интересов, а для органов публичной власти – обязанность соблюдать и исполнять законы, устанавливающие законные интересы субъектов права. См.: *Субочев В. В.* Законные интересы / под ред. А. В. Малько. М., 2008. С. 79.

²⁹ *Алексеев С. С.* Теория права. М., 1994. С. 188.

³⁰ Там же.

³¹ Там же.

³² О понятии административного надзора см., например: *Кармолицкий А. А.* К вопросу об административном надзоре в сфере исполнительной власти // Законодательство. 2014. № 1. С. 52 ; *Мартынов А. В.* Административный надзор в России : теоретические

– субъекты – реальные участники правоотношений, создающие своими действиями, решениями, поведением, публично-правовой деятельностью правовой режим исполнения и соблюдения законодательства, правовых предписаний вообще. Субъектами законности являются все участники правоотношений (государство и иные публично-правовые образования, органы местного самоуправления, негосударственные организации, должностные лица, государственные и муниципальные служащие, граждане).

Законность, как можно сделать вывод из обобщения всех ее элементов и иных характеристик, представляет собой *юридическое состояние правовых отношений, режим реализации которых соответствует сложившемуся в современном правовом государстве стандарту надлежащего исполнения и соблюдения их участниками правовых норм.*

1.2. Принципы и требования законности

В теории права различают принцип законности и требования законности. Установлено, что *принципами законности* являются основные идеи (начала), в которых ясно выражено содержание законности (они действуют во всех сферах общества и государства, пронизывают все виды деятельности субъектов права), а к *требованиям* относятся «сформулированные в концентрированном виде правовые предписания, соблюдение, исполнение которых делает явление (поведение, акт и т. п.) законным»³³ (требования законности связываются с конкретными субъектами общественных отношений и по отдельным областям и видам деятельности). Политико-юридические *требования законности*, по мнению С. С. Алексеева, выражают содержание законности, являются ее субстанцией³⁴.

Как материальное, так и процессуальное законодательство использует термин *принцип законности*. Например, принцип законности построения и функционирования системы государственной службы; принцип законности, предусмотренный ст. 3 УК РФ (Общая часть); принцип законности как основа деятельности арбитражных судов (ст. 6 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации»); обеспечение законности при применении мер административного принуждения; законность при рассмотрении и разрешении административных дел. Вместе с тем ученые различают «принципы законности» и «требования законности». По их мнению, если *принципы законности* пронизывают все виды деятельности, осуществляемой любыми субъектами права, то *требования* концентрируются в отношении конкретных субъектов, реализующих отдельные виды деятельности³⁵.

основы построения. М., 2010. С. 13–27 ; *Его же*. Теоретико-правовой анализ исторического развития административного надзора в России. Н. Новгород – Саров, 2009. С. 88–102 ; *Зырянов С. М.* Административный надзор. М., 2010. С. 8–12.

³³ Теория государства и права : учебник / под ред. А. С. Мордовца, В. Н. Синюкова. М., 2005. С. 428.

³⁴ См.: *Алексеев С. С.* Теория права. М., 1994. С. 188, 190.

³⁵ См.: Теория государства и права : учеб. для академ. бакалавриата / В. В. Лазарев, С. В. Липень. 5-е изд., испр. и доп. М., 2015. С. 377.

Принципы законности представляют собой главнейшие, основополагающие *идеи*, в которых содержатся (заключаются) смысл, предназначение, необходимость исполнения, общеобязательность юридических норм, включенных в систему законодательства. Принципы законности позволяют в деталях и на должном содержательном уровне увидеть базовые требования, предъявляемые законодательством ко всем субъектам права, участвующим как в материальных, так и процессуальных правоотношениях.

Если говорить о законности как о *принципе*, то ученые, как правило, исследуют и раскрывают в деталях содержание «принципа законности»³⁶, т. е. законность в данном случае – это важнейший принцип обеспечения исполнения субъектами права установленных в законодательстве правил, норм, требований, процедур, иных положений и условий с целью: 1) обеспечения прав, свобод, законных интересов граждан и организаций, 2) исполнения возложенных на них обязанностей, 3) реализации общего правового статуса различных субъектов, 4) осуществления уполномоченными органами публичной власти государственной и иной публично-правовой деятельности, 5) применения норм законов и иных нормативных правовых актов по исполнению требований процессуального права. Таким образом, законность как принцип представляется в единственном числе, например, «законность – основной принцип деятельности публичной администрации»³⁷. Обычно в теории права к принципам законности авторы относят: *верховенство закона, единство (всеобщность) законности, ее целесообразность и реальность*³⁸, *взаимосвязь законности и культуры общества и человека*³⁹.

Вместе с тем ученые предлагают рассматривать несколько видов принципов законности⁴⁰. Н.Н. Вопленко, говоря о *структурных принципах* законности, выделяет и исследует содержание следующих: 1) принцип правомерности; 2) принцип государственной обязательности; 3) принцип всеобщности; 4) принцип целесообразности; 5) принцип единства; 6) принцип верховенства закона; 7) принцип неотвратимости ответственности⁴¹. Кроме структурных принципов законности ученый анализирует также и *функциональные принципы законности*, которые характеризуются связью законности с: 1) с экономикой, 2) политикой. 3) демократией, 4) культурой, 5) нравственностью⁴².

³⁶ См.: Лазарев В. В. Законность : понятие, основные черты, гарантии. С. 628.

³⁷ Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России : учеб. для академ. бакалавриата. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 387.

³⁸ См.: Теория государства и права / В. В. Лазарев, С. В. Липень. С. 377 ; Теория государства и права : учебник / под ред. А. С. Мордовца, В. Н. Синюкова. М., 2005. С. 428.

³⁹ См.: Лисюткин А. Б. Законность и правопорядок // Теория государства и права : курс лекций. С. 516.

⁴⁰ К принципам конституционной законности Ю. Е. Аврутин относит: 1) верховенство правового закона; 2) прерогатива субъективных прав перед государственными интересами; 3) единство законности; 4) государственное санкционирование установленных в законодательстве властных предписаний. См.: Аврутин Ю. Е. Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие. М., 2007. С. 322–328.

⁴¹ Вопленко Н. Н. Очерки общей теории права. Волгоград, 2009. С. 674–675.

⁴² См.: Там же. С. 695–708.

Принципы законности в системе административно-правового регулирования должны объективно отражать сущность осуществляемой органами публичного управления, их должностными лицами, государственными служащими деятельности, а также наиболее важные черты самого публичного управления. Они раскрывают общий характер управленческой, исполнительно-распорядительной и другой административной деятельности государственных служащих, закрепляют их в нормах, входящих в многочисленные административно-правовые институты (например, публичного служебного права или государственной службы, административных актов).

Принципы законности устанавливают важнейшие закономерности в системе организации и функционирования публичного управления (главным образом, исполнительной власти, но не только), т. е. они отражают объективные связи, возникающие в системе управленческих отношений. Принципы законности обуславливают значимость, законность и социальную ценность отношений, имеющих место в системе публичного управления. Отсутствие принципов законности может создавать в практике государственной деятельности основу для формирования произвольного управления, укоренения бюрократизма, неорганизованности, беззакония, принятия несправедливых управленческих решений и формирования атмосферы пренебрежения нравственными нормами.

В отдельных научных трудах *принципы* законности рассматриваются как *ее требования*. Например, В. В. Лазарев и С. В. Липень пишут: «В качестве основных требований (принципов) законности ... называются прежде всего всеобщность, единство законности, верховенство закона, недопустимость противопоставления законности, целесообразности и справедливости»⁴³.

В литературе обсуждаются *основные признаки* или *свойства* законности. Однако, если внимательно проанализировать перечень таковых, то они всегда совпадают с *требованиями*⁴⁴ законности. Например, к *основным признакам законности* по общему правилу относятся: всеобщность; неразрывная взаимосвязь с правом (действие «правовых законов»); общеобязательность действия режима законности; равенство всех перед законом, обязательность наступления негативных юридических последствия для субъектов, нарушающих (не исполняющих установленные правовые требования) режим законности.

По мнению Н. Н. Вопленко, к *основным признакам законности* относятся: а) создание законодательства (позитивного законодательства), действующего в установленном порядке; б) установление системы социальных и юридических требований правомерного поведения для всех субъектов правоотношений (идеология режима законности, государственные стандарты необходимости обеспечения законности; развитие «чувства»⁴⁵ законности,

⁴³ Теория государства и права : учеб. для академ. бакалавриата / В. В. Лазарев, С. В. Липень. 5-е изд., испр. и доп. М., 2015. С. 375.

⁴⁴ См., например: *Алексеев С. С.* Теория права. М., 1994. С. 190–191.

⁴⁵ См.: *Шершеневич Г. Ф.* О чувстве законности : публичная лекция, читанная 10 марта 1897 г. // Шершеневич Г. Ф. Избранное / вступ. слово, сост.: П. В. Крашенинников. М., 2016. С. 449–471.

формирование «атмосферы» полезности для государства и общества «законности», «атмосферы законности»); в) обеспечение государством правомерного поведения («государственная обязательность законности»); г) «режим юридической правильности процессов реализации правовых норм как показатель наличия законности и критерий оценки юридической практики» («результат законности»; достижение поставленных целей перед режимом законности)⁴⁶.

Очевидно, учитывая общность подходов к пониманию «признаков» и «требований» законности, целесообразно отдать приоритет требованиям законности, которые, конечно, детализуют и полно раскрывают содержание признаков законности.

С общетеоретической точки зрения к *требованиям законности* относятся:

– верховенство *права* в системе действия всех нормативных регуляторов и *верховенство закона* в системе всех иных правовых актов;

– всеобщность действия режима законности (универсальность действия принципа законности);

– надлежащие формы и методы правоприменительной деятельности; использование законных правовых процедур в механизме правореализации (правоприменении);

– эффективность применения правовых норм;

– единство законности как в толковании, так и в правоприменительной деятельности;

– обязанность для субъектов права соблюдения как норм *законов*, так и иных нормативных правовых актов, которые являются результатами нормотворческой деятельности уполномоченных органов публичной власти (например, административное нормотворчество); при этом нужно всегда делать акцент в большей мере, разумеется, на соблюдении и исполнении законов⁴⁷;

– гарантированность признания, надлежащей практической реализации и защиты прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц;

– равенство всех субъектов права при использовании установленных для них прав, свобод, законных интересов, при исполнении правовых обязанностей, в процедурно-процессуальных отношениях;

– обеспечение надлежащей (эффективной) организации и функционирования органов публичной власти и их должностных лиц; действие законодательства об административных процедурах, устанавливающего порядок принятия административных актов и исключающего из управленческой практики негативного административного усмотрения;

– обеспечение приоритета закона (права) в деятельности должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; исключение произвольного усмотрения должностного лица из процесса правоприменения;

⁴⁶ См.: *Вопленко Н. Н.* Очерки общей теории права. С. 639–640, 647. О всех основных составляющих законности как правовой категории см.: *Амирбеков К. И.* Трансформация взглядов на понимание законности как правовой категории // Рос. юстиция. 2016. № 4. С. 4.

⁴⁷ В. В. Лазарев пишет, что только совокупность законов «образует законодательство в строгом смысле этого слова. Законность требует исполнения законов»: *Лазарев В. В.* Законность: понятие, основные черты, гарантии. С. 627.

– формирование системы судов, осуществляющей судебный контроль как за *правовым качеством применяемого законодательства* (например, посредством конституционного и административного правосудия), так и принимаемыми различными субъектами публичной власти *правовыми актами* (постановлениями, приказами, судебными решениями и т. д.);

– гарантирование эффективной правовой защиты; развитие законодательства об административном судопроизводстве, предусматривающем судебные процедуры рассмотрения и разрешения административных дел (Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации);

– обеспечение дисциплины, порядка в деятельности органов публичной власти; создание потенциала, обеспечивающего противодействие правонарушениям и применение юридической ответственности; здесь же речь идет и о *неотвратимости ответственности (наказания)* за совершенное правонарушение;

– формирование надлежащей системы органов государственного (муниципального) контроля и надзора.

1.3. Правозаконность

Глубокий теоретический анализ законности привел ученых к необходимости исследования термина «правозаконность», т. е. они отстаивают подход, в соответствии с которым в правовом государстве «законность» должна иметь более точное наименование, именно – *правозаконность*⁴⁸. Поэтому именно правозаконность – *основа* и одновременно *правовой стандарт* жизнедеятельности государства и общества, когда приоритетными⁴⁹ признаются права и свободы человека и гражданина, их интересы, субъективные публичные права. Как видно, актуализация данной терминологии обусловлена развитием правовой государственности (правового государства), когда режим законности формируется современными стандартами обеспечения прав, свобод, законных интересов всех субъектов права, позитивными правовыми процедурами, обеспечивающими правомерные действия и решения органов публичной власти и их должностных лиц, ограничивающих произвол, излишний бюрократизм, административное и судебское усмотрение в деятельности органов публичной власти. Таким образом, как пишет Н. Н. Вопленко, нравственно-гуманистический потенциал понятия и функций законности обуславливает необходимость развития как теории «правозаконности», так и разработки понятия «*легитимная законность*»⁵⁰; правозаконность – это большой шаг «к полному и безусловному обеспечению прав

⁴⁸ См.: *Аврутин Ю. Е.* Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие. М., 2007. С. 317 ; *Алексеев С. С.* Теория права. М., 1994. С. 193 ; *Сырых В. М.* Материалистическая философия публичного права. М., 2016. С. 223–230 ; *Галузин А. Ф.* Правовая безопасность и ее принципы. СПб., 2008. С. 92–104.

⁴⁹ О приоритете личности см., например: *Власенко Н. А.* Избранное. М., 2015. С. 490–500.

⁵⁰ См.: *Вопленко Н. Н.* Очерки общей теории права. С. 721.

личности», к реализации «принципа неотторжимости присущих человеку от рождения прав от самого человека»⁵¹.

Правозаконность есть основополагающий принцип, обеспечивающий исполнение и соблюдение всеми участниками правоотношений самого права (действующих правовых норм). Стандартным и общераспространенным в теории права теоретическим утверждением является, что «принцип законности» позволяет «связать» государство правом, а для этого необходимо создать стабильное законодательство⁵². Правозаконность, по мнению А. Ф. Галузина, «выражает не просто “общеобязательность закона”, а господство, верховенство закона, правление права, основанного на правах человека»⁵³. В. М. Сырых понимает под правозаконностью «требование к органам государственной власти, органам местного самоуправления, должностным лицам, гражданам и их объединениям соблюдать Конституцию, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, законы, соответствующие Конституции и принципам объективного права, а также подзаконные нормативные правовые акты, принятые в соответствии с развитием действующих законов»⁵⁴.

А. Ф. Галузин пишет, что «правозаконность» не нужно рассматривать как альтернативу законности: «Это антипод произвола и свободного усмотрения в процессе правоприменения»⁵⁵. Законность включает в себя не только сами законы, законодательство и необходимость их соблюдения или надлежащего исполнения, но и само право, идеалы, правовые ценности и принципы, неотчуждаемые права гражданина⁵⁶. Здесь можно лишь добавить, что в литературе встречаются критические суждения относительно понимания «вершины законности» в виде «неукоснительного исполнения» законов и иных нормативных правовых актов⁵⁷. Вместе с новыми традициями в подходе к сущности государства, а именно как «*правового государства*», которое обязано ценить «неотчуждаемые право или натуральное право», появляется и новое отношение к законности, «которую снизили в ранге и не так вдохновляются ею, как справедливостью, легитимностью или верховенством права»⁵⁸. Наконец, уместна еще одна объемная цитата: «Если закон означает официальное признание масштаба свободы, то законность есть требование соблюдения такого масштаба, а режим законности – состояние общественных от-

⁵¹ Амирбеков К. И. Трансформация взглядов на понимание законности как правовой категории // Рос. юстиция. 2016. № 4. С. 3.

⁵² См.: Власенко Н. А. Теория государства и права : науч.-практ. пособие / М. ИЗИСП. М., 2009. С. 100.

⁵³ Галузин А. Ф. Правовая безопасность и ее принципы. С. 93.

⁵⁴ Сырых В. М. Материалистическая философия публичного права. М., 2016. С. 229.

⁵⁵ Галузин А. Ф. Правовая безопасность и ее принципы. С. 98.

⁵⁶ Об эволюции представлений о правах человека в современных условиях см.: Марченко М. Н. Государство и право в условиях глобализации. М., 2008. С. 354–370.

⁵⁷ См.: Арановский К. В., Князев С. Д. Правление права и правовое государство в соотношении знаков и значений / под ред. Н. А. Сергеевой. М., 2016. С. 116.

⁵⁸ Там же. С. 116.

ношений, при котором этот равный и относительно справедливый масштаб свободы может быть реально использован субъектами права»⁵⁹.

Очевидно, что, говоря о правозаконности, следует вспомнить и «чувство» законности, о котором писал Г. Ф. Шершеневич. По его представлениям, «чувством законности называется побуждение соблюдать установленные законы, т. е. общие правила поведения, не сообразуясь с конкретными условиями их применения. ... Чувство законности – это не только согласное с законом поведение, это неудержимое, может быть, бессознательное стремление поступать согласно с законом, это потребность соблюдения закона. Возможность уклонения от привычного поведения предупреждается чисто психическим средством – тем неприятным ощущением, которое испытывает человек при нарушении вообще привычного поведения»⁶⁰.

Очевидно, совершение действий в соответствии с законом является важнейшей общей целью для гражданского общества и государства. Именно от «чувства законности», как полагал Г. Ф. Шершеневич, и зависит развитие государственной и общественной жизни. «Чувство законности стоит в прямой зависимости от общественной среды. ... Если человек живет в такой среде, где одно лицо соблюдает закон, а другое смеется над ним, где сегодня издается закон, чтобы завтра о нем уже забыли, – там не может развиться привычка поступать постоянно в согласии с законом, а следовательно, нет почвы для развития чувства законности. Принцип законности в управлении играет громадную, хотя и не исключительную, роль в деле воспитания граждан в чувстве законности»⁶¹.

Произнесенные Г. Ф. Шершеневичем более века тому назад слова весьма актуальны и для современной России. Именно установление *Порядка* в организации, формировании и осуществлении органами и должностными лицами всех ветвей государственной власти деятельности, возведение законности в самый важный принцип публично-правовой реальности, непрременное и постоянное желание общества и граждан следовать установленным правилам и нормам способны обеспечить результативное взаимодействие государства и гражданского общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Такой подход в понимании законности весьма важен для практики публичного управления, для профессионального служения государственными служащими, для формирования идеальной модели их должностного поведения. Практика государственного управления, несомненно, должна основываться как на принципе и режиме законности, так и на *чувстве законности*. Г. Ф. Шершеневич писал: «Законность управления развивает чувство законности в гражданах, а чувство законности укрепляет законность управления»⁶².

⁵⁹ Аврутин Ю. Е. Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие. М., 2007. С. 318.

⁶⁰ Шершеневич Г. Ф. О чувстве законности. С. 454.

⁶¹ Там же. С. 456.

⁶² Там же.

1.4. Гарантии (обеспечение) законности

Гарантии законности (принципа законности) устанавливаются государством с целью обеспечения достижения юридического результата, установленного в законодательных нормах, во всех сферах государственной или общественной жизни (целей правового регулирования), а также осуществления уполномоченными органами и должностными лицами правоприменения точно и на надлежащем уровне в соответствии с установленными в законе требованиями. Гарантии законности – разнообразные правовые способы, средства, механизмы, инструменты, институты, позволяющие обеспечить реализацию установленных требований законности. Гарантии законности всегда зависят:

- от надлежащего развития экономики;
- степени развития правовой государственности;
- уровня сформированности и развития представлений о праве и «правлении права»;
- господствующей в стране правовой системы;
- системно организованного законодательства (законов и иных нормативных правовых актов);
- создания эффективной правовой защиты (защиты прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций);
- развитости формальных правовых процедур осуществления всех видов государственной деятельности;
- правового качества организации и функционирования институтов государственного контроля и надзора;
- организационно-правовых форм органов публичной власти и качества публично-служебной профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих;
- достаточного уровня правосознания и понимания требований законности;
- модернизации правовой деятельности всех элементов государства;
- правовой культуры, обеспечивающей формирование правильного отношения населения к целям, содержанию и принципам законности.

Общая теория права содержит следующую классификацию гарантий законности: 1) общие (экономические, политические, нравственно-духовные); 2) юридические. Как отдельный вид гарантий законности рассматриваются *субъективные факторы*⁶³: научная доктрина, прогрессивные гуманистические идеи, деятельность политического руководства страны.

*Юридическими гарантиями*⁶⁴ законности, как правило, являются:

- правовые средства, способы, механизмы, разработанные для предупреждения правонарушений в государственной или общественной жизни;
- юридические механизмы, создаваемые для пресечения правонарушений;

⁶³ См.: *Перевалов В. Д.* Теория государства и права : учебник. М., 2009. С. 264–265.

⁶⁴ О гарантиях законности см. : Теория государства и права : учебник / колл. авторов ; под ред. О. Ю. Рыбакова. М., 2016. С. 320–324.

- привлечение лиц к юридической ответственности (применение мер различных видов юридической ответственности);
- меры обеспечения эффективной правовой защиты, ликвидации последствий неправомерного поведения субъектов, восстановительные процедуры и правовые порядки;
- процессуальные формы обеспечения законности, которые устанавливаются в процессуальном законодательстве (процессуальных кодексах).

Обеспечение законности осуществляется, как правило, в следующих трех правовых формах: 1) *правоустановление* (правотворческая деятельность, законотворчество, нормотворчество); 2) *правоприменение* (деятельность по применению правовых норм); 3) *правоохрана* (правоохранительная и правозащитная деятельность; обеспечение действия принципа правозаконности специально создаваемыми органами публичной власти, институтами государственного принуждения)⁶⁵.

Правотворчество. Органы публичной власти, осуществляющие правотворческую деятельность (разрабатывая законы и иные нормативные правовые акты), обязаны руководствоваться пределами предоставленной им *компетенции*, формальными *юридическими процедурами*, содержащимися в законодательстве, и не нарушать требований *правовой формы*. Итогом правотворческой деятельности становятся *правовые законы* и иные нормативные правовые акты (например, акты административного нормотворчества).

Правоприменение. Правоприменение, осуществляемое государственными и муниципальными органами, должно: а) основываться на установленных в законодательстве нормах, принципах, порядках, процедурах; б) в точном соответствии с закрепленными для органов правоприменения полномочиями; в) при обязательном соблюдении уполномоченными органами господствующих в правовом государстве порядков разрешения правовых споров (дел), основанных на демократических принципах процессуального права. Результатами правоприменения становятся *правоприменительные акты*, которые можно заинтересованным лицам обжаловать в установленном законом порядке.

Правоохрана или правозащита. В процессе осуществления органами публичной власти правоохранительной и правозащитной деятельности обеспечивается законность применяемых к субъектам мер государственного принуждения, восстановления нарушенных прав и свобод человека и гражданина, возмещения причиненного неправомерным поведением (действиями, решениями) ущерба, достижения целей эффективной правовой защиты законных интересов всех субъектов права. Традиционные требования законности обязательны для исполнения субъектам правоприменения при реализации правовых норм в правоохранительной или правозащитной сфере. Сформированные в этих областях реализации норм права *процессуаль-*

⁶⁵ См.: Аврутин Ю. Е. Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие. М., 2007. С. 337.

ные формы должны соответствовать правовым стандартам государственного принуждения⁶⁶.

1.5. Законность в сфере административных и иных публичных правоотношений

Ученые-административисты рассматривают законность в учебной литературе, как правило, в завершение всего материала по учебному курсу, когда необходимо дать информацию о режиме законности и способах его обеспечения⁶⁷. Актуальной проблемой является укрепление законности в области функционирования административно-правовых режимов, обеспечивающих как эффективную правовую защиту прав, свобод, законных интересов граждан и организаций, вступающих в отношения с публичной властью и их представителями, так и надлежащий уровень юридического качества осуществления органами публичной власти государственного управления⁶⁸.

В административном праве тема «законность» с самых ранних времен становления и развития являлась одной из главных⁶⁹. Авторы изучали проблемы взаимосвязи законности и «усмотрения»⁷⁰. Н.Н. Вопленко считает, что с содержательной точки зрения, законность может рассматриваться (в теории права и области отраслевых правовых наук) как 1) принцип права, 2) метод государственного руководства обществом, 3) политико-юридический режим⁷¹. Содержательное взаимодействие указанных элементов направлено на обеспечение надлежащего соблюдения и исполнения всеми субъектами правоотношений установленных в законодательстве правовых норм.

Административное право, как публично-правовая система, формирует и поддерживает функционирование юридического механизма, созданного для осуществления исполнительной власти, обеспечения общественной безопасности, эффективности управления государственными и общественными делами, защиты прав и свобод человека и гражданина, установления режима законности управленческих действий.

Значимость административного права в правовой системе Российской Федерации состоит в установлении правовых средств и инструментов,

⁶⁶ О сущности, пределах и формах государственного принуждения см., например: Макарейко Н. В. Государственное принуждение : проблемы теории и практики реализации. М., 2015.

⁶⁷ См.: Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России : учеб. для академ. бакалавриата. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 387–403.

⁶⁸ Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации : теория и современная практика / Е. С. Болтанова, А. А. Здоровцева, О. А. Золотова [и др.] ; отв. ред. проф. А. Ф. Ноздрачев. М., 2017. С. 76–81.

⁶⁹ См.: Лунев А. Е., Студеникин С. С., Ямпольская Ц. А. Социалистическая законность в государственном управлении. М., 1948.

⁷⁰ См.: Головки А. А. Допустимо ли совместить законность и усмотрение (Некоторые проблемы теории и практики) // Гос. власть и местное самоуправление. 2005. № 3. С. 3–6 ; Его же. Допустимо ли совместить законность и усмотрение? (Некоторые проблемы теории и практики) // Право и политика. 2006. № 3. С. 24–30.

⁷¹ См.: Вопленко Н. Н. Очерки общей теории права. Волгоград, 2009. С. 657.

способствующих утверждению принципа и режима законности не только в сфере исполнительной власти, но и в области осуществления законотворчества (правотворчества) и судопроизводства. Во всех сферах административно-правового регулирования можно обнаружить воздействие на многочисленные элементы правовой системы со стороны административно-правовых институтов и норм. В будущем активность административно-правового регулирования будет, очевидно, возрастать; результатом станет укрепление порядка и режима законности в проведении необходимых мероприятий государственно-правового строительства.

Современная правовая государственность предъявляет к структуре административного права новые требования – оно должно содержать нормы, которые обеспечивали бы законность публичного управления. Административное право играет важнейшую роль в формировании и обеспечении правовой государственности в России, которая, в свою очередь, должна обеспечить режим законности и обоснованности *надлежащего публичного управления* в стране.

Режим законности (или действие принципа законности) должен распространяться во всех сферах и частях административного права:

- организация и функционирование государственного управления и исполнительной власти;
- использование методов административно-правового регулирования;
- создание и реализация административно-правовых норм и отношений;
- реализация административно-правового и административно-процессуального статуса субъектов административного права (участников административно-правовых отношений);
- формирование системы и структура государственного управления и государственных органов исполнительной власти, государственной службы);
- законность административных процедур (создание надлежащего порядка принятия административно-правовых актов и осуществления иных управленческих действий);
- обеспечение принципа законности в административном процессе, т. е. в сфере действия административно-процессуальных норм, при рассмотрении судами административных дел (разрешении административно-правовых споров);
- применение уполномоченными органами и должностными лицами административного правового принуждения, привлечение лиц к административной ответственности; законность в производстве по делам об административных правонарушениях;
- механизм, система и способы обеспечения законности в сфере публичного управления.

С идеей законности, доминирующей в сфере действия норм административного права, созвучны идеалы *надлежащего публичного управления* в условиях современного правового государства. Здесь большое значение для развития российского административного права имеет *Кодекс надлежащего*

государственного управления⁷², закрепляющий «принципы и нормы, которые должны соблюдаться органами государственного управления в их отношениях с частными лицами, для обеспечения надлежащего государственного управления». Среди основных принципов надлежащего государственного управления в этом Кодексе названы принципы: законности, равенства, беспристрастности, соразмерности, юридической определенности, осуществления действий в разумные сроки, участия в подготовке и осуществления административных решений, уважения частной жизни, прозрачности (транспарентности). 6 сентября 2001 г. Европейский Парламент, очевидно, уверенно полагая, что людям нужно всегда *хорошее* государственное управление, принял «Кодекс хорошего государственного управления» (или «Кодекс хорошей административной практики»)⁷³, который обеспечивает действие ст. 41 Хартии основных прав Европейского Союза, содержащей право на хорошее управление (чаще «хорошее управление» заменяется термином «надлежащее управление»).

Главной идеей модернизации административного права становится укрепление законности в сфере административных и иных публичных правоотношений. На практике это означает создание административно-правовых норм, институтов, подотраслей, гарантирующих: открытость и доступность государственного управления; приведение государственного управления в «надлежащий» вид, придание ему новой формы, соответствующей новым требованиям и установленным стандартам; соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций и юридических лиц; информированность общества об управленческой деятельности; обоснование каждой меры и каждого административного акта, принимаемого публичной администрацией и ее органами; законность публичного управления и ликвидация чрезмерного административного управления; доверие общества к административной власти; создание «надежного» и «доброго» государственного управления. Именно с этих позиций и необходимо рассматривать цели модернизации в сфере государственного управления и административного законодательства. Модернизация административного права должна проходить на основе принципа – «обеспечение права человека и гражданина на полезное, качественное, эффективное, надлежащее государственное управление».

Исполнительная власть, как и другие ветви государственной власти, есть власть подзаконная, т. е. ее организация и функционирование должны основываться на нормах законов и других нормативных актов. Подзаконность исполнительной власти означает, что организация и деятельность публич-

⁷² Данный Кодекс является Приложением к Рекомендациям CM/Rec (2007)7 Комитета Министров государствам – членам о надлежащем государственном управлении принята Комитетом Министров 20 июня 2007 года на 999-bis заседании постоянных представителей министров. См. о принципе законности в контексте принципов надлежащей администрации в европейских странах: Пухтецкая А. А. Концептуальные подходы к обновлению системы принципов административного права Украины // Правоведение. 2013. № 5. С. 240.

⁷³ См.: Der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis. Luxemburg, 2005. URL: <http://ppt.ru/texts/index.phtml?id=38537>.

ного управления регулируются правовыми нормами и проводятся в целях реализации предписаний закона при неукоснительном соблюдении прав и свобод граждан, прав и законных интересов всех участников управленческих отношений. Законность формирования, организации и деятельности исполнительных органов государственного управления (органов публично-го управления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих).

Для сферы административно-правового регулирования Конституцией определены задачи, основы, масштаб и пределы первоначальной законодательной регламентации управленческих отношений. Сюда, например, относятся: формирование системы и структуры государственного управления; образование органов исполнительной власти; создание системы государственной службы; установление для судов нормоконтролирующих полномочий с целью защиты прав и свобод человека и гражданина; учреждение в системе судебной власти административного судопроизводства; построение институтов, гарантирующих законность публичного администрирования; закрепление положения о законотворческой деятельности в области административного и административно-процессуального законодательства как на уровне Российской Федерации, так и ее субъектов.

Законность (правомерность) (наряду с *обоснованностью*) осуществляемых управленческих действий (бездействия) и принимаемых уполномоченными должностными лицами решений (административных правовых актов) является важнейшим правовым режимом в сфере реализации функций публичного управления. Принцип законности действует как при осуществлении *компетенции* государственного управления или местного самоуправления, применении материального административного права, реализации функций государственного управления, так и при применении мер административного принуждения. Всякое административное действие (бездействие) либо принимаемое уполномоченным органом или должностным лицом решение не должно противоречить Конституции РФ, законам РФ, федеральным законам, законам субъектов РФ, иным нормативным правовым актам. При этом административные органы обязаны действовать исключительно в пределах предоставленных законодательством полномочий и в нормативно установленном порядке. Обоснованность административных решений и действий означает, что административный орган обязан всесторонне и глубоко исследовать все обстоятельства, имеющие значение для правильного и законного разрешения дела. Так как одним из проявлений *императивного метода* при административно-правовой регламентации порядка осуществления государственного управления является возможность *управления по усмотрению*, то субъекты административного процесса (во всех видах административных производств) в каждой конкретной управленческой ситуации в случае недостаточности или неполноты механизма правового установления соответствующих отношений имеют возможность самостоятельного принятия решения по административному делу с учетом особенностей конкретной ситуации, целесообразности осуществления тех или иных управленческих действий, их эффективности, характера и степени воздействия на

соответствующих субъектов правоотношений. Следует отметить, что принимаемые в последнее время административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных полномочий, детально регламентируя административные процедуры, оставляют все меньше места для использования должностными лицами своего усмотрения при разрешении административного дела. В производстве по делам об административных правонарушениях как виде административно-процессуальной деятельности уполномоченные должностные лица, члены коллегиального органа, судьи, осуществляющие производство по делам об административных правонарушениях, для решения основных задач производства имеют возможность использования собственного усмотрения при осуществлении тех или иных процессуальных действий, а также для решения вопроса о применении административной ответственности к лицам, в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях (например, применяемые меры при подготовке к рассмотрению дела, вынесение определений, избрание меры административной ответственности и ее размера).

Наиболее актуальными в современном административном праве рассматривается принцип законности в сфере принятия индивидуальных административных актов и реализации *административных процедур*. Законность относится к основным принципам административных процедур: это точное соблюдение участниками административного производства Конституции Российской Федерации, федеральных законов, иных федеральных нормативных правовых актов, законов субъектов Российской Федерации. Любое действие или решение административного органа должно соответствовать законам; административные органы должны действовать исключительно в пределах предоставленных им законодательством полномочий.

Правовая регламентация административных процедур в деятельности должностных лиц, государственных и муниципальных служащих будет способствовать ликвидации юридических коллизий, так как соответствующие административные процедуры станут обеспечивать законность практического осуществления административно-правового статуса должностных лиц, т. е. они не будут выходить за пределы принадлежащих им полномочий и нарушать компетенцию государственных органов. Законность, объективность, прозрачность, антибюрократичность, простоту и эффективность применяемых административных процедур внешнего властного воздействия на субъекты права напрямую зависят от современных правовых стандартов внешних форм управления.

Поскольку правовые формы публичного управления имеют юридическое установление и содержание, то они влекут соответствующие правовые последствия. *Правовая форма управления*, как правило, характеризуется следующими признаками: 1) установление в нормативном правовом акте; 2) наличие государственно-властной природы; 3) законность осуществления управленческих действий и подзаконный характер полномочий органов управления и их должностных лиц; 4) исполнительно-распорядительная деятельность как главное содержание.

Невозможно не заметить главенствующей роли принципа законности в организации и функционировании системы государственной службы и профессиональной служебной деятельности самих государственных служащих. *Служебное поведение* государственных служащих включает в себя правила и требования, которые подлежат нормативному правовому установлению с целью обеспечения эффективного осуществления государственными служащими профессиональной деятельности, а также содействия укреплению авторитета государственных органов, повышения уровня доверия к ним граждан и организаций. Основными принципами служебного поведения гражданских служащих являются: законность; надлежащий уровень исполнения должностных обязанностей; добросовестный подход к осуществлению государственных функций и предоставлению государственных услуг; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина (основной смысл и содержание деятельности государственного органа); лояльность (исключение из практики своих публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не входит в должностные обязанности гражданского служащего); политическая нейтральность; соблюдение норм служебной, профессиональной этики и правил делового поведения; соблюдение общих нравственных норм. Общие принципы профессиональной служебной этики и основные правила служебного поведения должностных лиц регламентируются соответствующими нормативными правовыми актами.

Принцип законности – важнейшее юридическое основание для применения государственного принуждения. Административное принуждение осуществляется в основном полицейскими и другими контролирующими и надзирающими органами, в задачи которых входят обеспечение общественного порядка, предотвращение правонарушений, защита общества от опасностей. Главными принципами «принуждающего» управления являются законность, обоснованность, гуманизм, уважение прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц. Таким образом, законность важна при реализации установленных *административно-правовых режимов*, обеспечивающих установленный порядок осуществления управленческих действий и реализации административных процедур в области *общественного порядка и общественной безопасности*, применения мер административной ответственности за совершенные субъектами административные правонарушения.

Наконец, законность провозглашается как важнейший принцип рассмотрения и разрешения административных дел в соответствии с положениями КАС РФ. Осуществляемый судами *нормоконтроль* является внешним контролем по отношению к правовым актам государственной администрации. Посредством использования нормоконтролирующей деятельности обеспечивается законность (правомерность) административных правовых актов. Формой нормоконтроля выступает судебное оспаривание правовых актов управления, в результате которого в необходимых случаях акты управления могут признаваться недействующими в соответствии с правилами, установленными в КАС РФ.

1.6. Способы обеспечения законности в сфере административных и иных публичных правоотношений

К вопросу о гарантировании режима законности и способах обеспечения законности в административном и административном процессуальном праве целесообразно подходить с выяснения вопроса об отраслевых принципах законности, особенность которых основывается на специфике предмета и метода отраслевого правового регулирования. Н. Н. Вопленко к отраслевым принципам законности относит *компетенционные, процедурные и правообеспечительные*⁷⁴. По нашему мнению, они в полной мере характеризуют обеспечительную систему законности в сфере административного права.

Способы обеспечения законности: государственные (публично-правовые) (государственный контроль⁷⁵ и надзор, муниципальный контроль) и негосударственные (общественный контроль). Все эти способы имеют весьма емкие, с теоретико-юридической точки зрения, характеристики, процедурные или процессуальные формы, способы, порядки.

Современная система или модель способов обеспечения законности уходит своими корнями, как минимум, в дореволюционные (до 1997 г.) представления и теоретические конструкции. По А. И. Елистратову⁷⁶, способами обеспечения законности (в рамках защиты публичного права) являются:

1) разделение властей, обеспечивающее внешний контроль за осуществляемой специально созданными «административными учреждениями» управленческой деятельностью (взаимоконтроль); создание профессиональной публичной службы; специальная юридическая подготовка должностных лиц (с тем чтобы «предохранить государственное управление от таких нарушений закона, которые обязаны темноте и неосведомленности чиновника»⁷⁷); коллегиальность в системе государственного управления; развитие самоуправления; формирование правильной структуры «ведомства административных учреждений» (т. е. компетенции органов управления); точное определение полномочий должностных лиц; разработка процедуры принятия административных актов; введение в управленческую среду «известных» порядков, форм и процедур;

⁷⁴ См.: Вопленко Н. Н. Очерки общей теории права. С. 710–712.

⁷⁵ О контроле и надзоре см., например: Зырянов С. М. Обеспечение законности в административно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 27–33; Ноздрачев А. Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные вопросы // Журнал рос. права. 2012. № 6. С. 18–28; Олейник О. М. Формирование правовой определенности стабильности в сфере государственного контроля (надзора) за бизнесом // ЗАКОН. 2016. № 11. С. 133–142; Туровская В. А. О некоторых проблемах построения эффективной системы федеральных органов исполнительной власти по надзору и контролю // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 34–37.

⁷⁶ См.: Елистратов А. И. Основные начала административного права // Российское полицейское (административное) право: конец XIX – начало XX века: хрестоматия / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 1999. С. 569–577.

⁷⁷ Там же. С. 570.

2) институт административного надзора (государственный контроль и надзор); сюда же относился и прокурорский надзор;

3) «начало закономерного повиновения», т. е. обязательность подчинения всех субъектов административно-правовых отношений законным требованиям органов публичного управления и должностных лиц;

4) развитие института жалобы (обжалования, оспаривания) административных актов в государственном управлении); «чтобы добиться отмены незаконного распоряжения, можно приносить жалобы на подлежащее административное учреждение в восходящем порядке его иерархического подчинения, или в так называемом “инстанционном порядке”»⁷⁸.

В структуру защиты публичного права А. И. Елистратов включал также *административную юстицию*⁷⁹ и *ответственность должностных лиц* (судебная ответственность должностных лиц, которая могла быть «уголовной» или «гражданской» и отличалась от их дисциплинарной ответственности)⁸⁰. Административной юстицией он называл *судебное обжалование актов управления*⁸¹.

Если взглянуть на современную систему и структуру обеспечения законности в публичном управлении (в сфере административных и иных публичных правоотношений), то заметно серьезное сходство с действовавшими в начале XX в. в России порядками защиты публичного права. Понятно, что юридическое содержание обеспечения законности и правовые характеристики учрежденных порядков и процедур изменились.

В советском административном праве была создана «своя» система обеспечения законности в сфере государственного управления, базирующаяся на ранее созданных моделях гарантирования правопорядка в организации и деятельности органов государственного управления (правда, с известными дополнениями и изменениями). Принцип законности считался важнейшим принципом административного права. Уже в постсоветское время принцип законности в административном праве объяснялся через указание на необходимость соблюдения конституционно установленного *механизма правоприменения*, т. е. применение норм административного права должно основываться на соблюдении Конституции Российской Федерации и законов страны, а само административное законодательство (и соответственно адми-

⁷⁸ Там же. С. 575.

⁷⁹ В течение нескольких последних лет аргументировалась идея формирования в России полноценного административного судопроизводства, направленного на повышение эффективности правосудия. См., например: Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 7 / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 2013 ; *Тихомиров Ю. А.* Государство : монография. М. : Норма : ИН-ФРА-М, 2013. С. 262–272.

⁸⁰ См.: *Елистратов А. И.* Основные начала административного права. С. 609–611. Сравнить: *Заболотских Е. М.* Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: научно-практическое пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015; *Алексеев И. А.* Муниципально-правовая ответственность : проблемы теории и практики. М., 2016.

⁸¹ См.: Там же. С. 577.

нистративно-правовое регулирование) не должно противоречить конституционно-правовым нормам и законодательству. Принцип законности – важнейшее условие надлежащего функционирования органов исполнительной власти, которые осуществляют административное нормотворчество. Как и всегда, в содержание принципа законности включалось и обеспечение прав, свобод, законных интересов при взаимодействии гражданина и человека с органами публичной власти⁸².

При характеристике законности в области организации и функционирования органов исполнительной власти на первое место ставилось «строгое и неуклонное соблюдение исполнительными органами (должностными лицами) требований законодательства», следование ими «букве и духу закона»⁸³. Обязательным элементом системы административных правоотношений, в которых должна обеспечиваться законность, является также сфера взаимоотношений внутри организации самой исполнительной власти, то есть их взаимодействие подчинено принципу законности.

Ю. М. Козлов определял способы обеспечения законности как совокупность организационно-правовых средств, различных по юридической значимости и содержанию и направленных на предупреждение, обнаружение и устранение нарушений законности («отклонений от требований законности»), на восстановление нарушенных прав и законных интересов, привлечение виновных к ответственности⁸⁴.

Как и во все времена⁸⁵, в систему способов обеспечения законности включается деятельность соответствующих (и весьма многочисленных) государственных органов. В новейшей учебной литературе способами обеспечения законности считаются организационно-правовые меры, предпринимаемые как уполномоченными субъектами публичной власти, так и гражданами и организациями, целью которых является «выявление и своевременное устранение нарушений действующего законодательства в процессе функционирования административно-публичных органов и их должностных лиц»⁸⁶.

И в настоящее время все способы обеспечения законности связаны с *контролем* (государственным, муниципальным и общественным) и *государственным надзором*⁸⁷.

⁸² См.: Козлов Ю. М. Административное право : учебник. М., 2005. С. 73–74.

⁸³ Там же. С. 533.

⁸⁴ См.: Там же. С. 535–536.

⁸⁵ См.: Там же. С. 537.

⁸⁶ Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России : учеб. для академ. бакалавра. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 388. См. также : Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России. Общая часть : учеб. для вузов. М., 2016. С. 460–480.

⁸⁷ О государственном контроле и надзоре см., например : Правовой механизм государственного контроля и надзора : особенности отраслевого регулирования / под общ. ред. О. Ю. Бакаевой. М., 2013 ; Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы II Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 9–10 июня 2016 г.) / отв. ред. А. В. Мартынов. Н. Новгород, 2016 ; Смородинова Ю. С. Контроль и надзор в дея-

§ 2. Соотношение контроля и надзора в системе государственного управления

Государственный контроль и государственный (административный) надзор рассматриваются в юридической литературе разного времени как традиционные способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении⁸⁸. По своей природе эти два вида деятельности носят смежный и взаимосвязанный характер, что обуславливает проблему точного разграничения контроля и надзора как в законодательстве, так и в теории административного права и государственного управления.

На вопрос о соотношении контроля и надзора современные ученые в области административного права отвечают по-разному.

Так, первая точка зрения связана с тем, что надзор – неотъемлемая часть контрольной деятельности, имеющая более узкий и специализированный характер (надзор – суженный контроль). Эта точка зрения наиболее распространена как в научной и учебной литературе советского времени, так и в современной литературе.

Противоположная позиция состоит в том, что именно контроль является составной частью или формой надзорной деятельности. Например, А. И. Елистратов указывал, что надзор применяется в формах отчетности, ревизии и постоянного контроля⁸⁹. Интересно, что И. Т. Тарасов в самых первых работах, посвященных полицейскому праву, контролем называет постоянное наблюдение органов управления во всех сферах их служебной деятельности, причем контроль этот может быть внешним или внутренним. Контрольная деятельность, именуемая надзорной, выражалась в следующих специфических действиях в отношении организационно неподчиненных субъектов (органов): 1) истребование от этих органов разного рода сведений; 2) дача обязательных для исполнения указаний; 3) возможность приостановления или отмены решений этих органов; 4) временное прекращение деятельности этих органов⁹⁰.

Согласно третьей точке зрения, государственный контроль осуществляется органами исполнительной власти, а надзор – это исключительная прерогатива органов прокуратуры. Такая трактовка не нашла своей поддержки ни в законодательстве, ни среди большинства ученых различных отраслей права.

По нашему мнению, государственный контроль и надзор – это *самостоятельные формы управленческой деятельности*, которые выражаются в закреплении за органами исполнительной власти (другими субъектами) соответствующих государственных функций по контролю и надзору. При

тельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (административно-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2015.

⁸⁸ См.: Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 114 ; Елистратов А. И. Административное право : учебник. М., 1917. С. 253 ; Беляев В. П. Контроль и надзор в Российском государстве / науч. ред. А. В. Малько. М., 2005.

⁸⁹ См.: Елистратов А. И. Административное право : лекции. М., 1911. С. 52.

⁹⁰ См.: Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 114.

этом государственный орган может осуществлять как в отдельности каждую функцию, так и совместно эти две функции. Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁹¹ среди четырех основных государственных функций федеральных органов исполнительной власти была выделена функция по контролю и надзору. Данный нормативно-правовой акт трактует эту функцию следующим образом: а) осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; б) выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; в) регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов⁹².

Кроме того, предусмотрены три вида федеральных органов исполнительной власти: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Именно за федеральными службами закреплена функция по контролю и надзору.

В действующем законодательстве Российской Федерации используются разнообразные дефиниции: контроль, надзор, контрольно-надзорная деятельность, контроль (надзор), надзор (контроль). Подобная правовая неопределенность не позволяет органам исполнительной власти эффективно и правильно реализовывать государственные функции контроля и надзора.

Так, в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁹³ используется совмещенное понятие «контроль (надзор)».

Таким образом, *соотношение государственного контроля и надзора* можно определить следующим образом.

Во-первых, функции контроля и надзора – это различные государственные функции органов исполнительной власти. Об этом свидетельствуют многочисленные нормативные правовые акты, регулирующие порядок осуществления либо государственного контроля, либо государственного надзора.

Как правило, порядок осуществления государственного надзора регулируется соответствующим положением о соответствующем виде государственного надзора. Например, постановлением Правительства РФ от 5 июня 2013 г. № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ»⁹⁴ утверждены

⁹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

⁹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

⁹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

⁹⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 24. Ст. 2999.

положения о федеральном государственном надзоре в области связи; о государственном надзоре в области охраны атмосферного воздуха; о государственном надзоре в области использования и охраны водных объектов; о федеральном государственном надзоре в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания; о федеральном государственном пожарном надзоре в лесах; о государственном ветеринарном надзоре; о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре.

Во-вторых, государственный контроль и надзор являются различными формами государственно-управленческой деятельности, которые имеют собственное содержание и направленность. Государственный (административный) надзор – особая форма публичного управления, связанная с профилактикой, предупреждением и пресечением правонарушений, выявлением и ликвидацией угроз безопасности обществу и государству, защитой и охраной конституционных прав и свобод граждан, обеспечением законных интересов организаций. По своему характеру данная государственно-управленческая деятельность носит первоочередной, постоянный и систематический характер и состоит в тесной взаимосвязи с другими формами публичного управления (лицензирование, аккредитация, регистрация, разрешение).

Государственный контроль представляет собой общую форму осуществления исполнительной власти (публичного управления), связанную с проверкой исполнения ранее принятых решений, распоряжений и указаний, выданных предписаний, с целью повышения эффективности деятельности подконтрольных субъектов – государственных органов исполнительной власти, государственных организаций и их должностных лиц.

В-третьих, административный надзор, в отличие от государственного контроля, имеет своей целью практическое обеспечение реализации правовых норм для достижения требуемых государственной властью (законодателем) результатов. Из действующего законодательства Российской Федерации не вытекает, что административный надзор не может осуществляться в отношении подчиненных субъектов, когда как государственный контроль по сути дела осуществляется за подчиненными субъектами, либо за подконтрольными сферами управления.

Поэтому административный надзор в отличие от государственного контроля не может быть ограничен какими-либо параметрами на уровне властвующего субъекта. Осуществление административного надзора – это прямая обязанность государства, предусмотренная действующим законодательством Российской Федерации.

В-четвертых, отличительным признаком административного надзора от государственного контроля является наличие, как правило, у органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляющих административно-надзорную деятельность, юрисдикционных полномочий.

В главе 23 КоАП РФ перечислены органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. Большое количество органов исполнительной власти и их должностных лиц,

имеющих юрисдикционные полномочия, осуществляют функцию государственного (административного) надзора.

В-пятых, административный надзор, как и государственный контроль, носит принудительный характер. Если при осуществлении государственного контроля происходит вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность подконтрольного объекта, то при реализации административного надзора – влияние на такую деятельность поднадзорного объекта. При этом вопрос о характере, допустимости и степени влияния на оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного объекта всегда связан с видом меры административного принуждения, которая осуществляется в соответствии с предоставленными полномочиями административно-надзорного органа.

В качестве примера можно указать следующее. В настоящее время государственные органы исполнительной власти, осуществляющие административный надзор, также наделены широкими полномочиями, в числе которых беспрепятственная проверка поднадзорных предприятий; дача обязательных для руководителей предприятий предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о приостановке работ, ведущихся с нарушением правил и норм; приостановление и аннулирование лицензий; внесение обязательных представлений руководителям предприятий об освобождении от занимаемой должности должностных лиц, систематически нарушающих правила ведения работ. Постановления субъектов надзора обязательны для исполнения всеми адресатами.

На наш взгляд, речь идет только о влиянии на хозяйственную деятельность предприятий, организаций, учреждений. Так, органы, осуществляющие административный надзор, действуют в рамках установленных законом полномочий, которые не могут охватывать такие моменты хозяйственной деятельности, как заключение или расторжение гражданско-правового договора, ограничение права собственности и т. п.

Приостановление действия лицензии на промышленном предприятии, запрещение эксплуатации того или иного объекта собственности (например, установки по переработке нефти), безусловно, повлияет на исполнение гражданских обязательств, вытекающих, например, из договора поставки, а следовательно, предприятие может понести убытки. Но субъекты надзора не могут обязать заключить гражданско-правовой договор либо обязать предприятие расторгнуть его.

В-шестых, административный надзор в отличие от государственного контроля осуществляется в рамках специального административно-надзорного производства, включающего в себя ряд последовательно сменяющих друг друга стадий: возбуждение производства, рассмотрение дела (осуществление проверки), принятие решения, пересмотр принятых решений.

В-седьмых, основу процессуальной деятельности субъектов административного надзора и государственного контроля составляют различные административные процедуры осуществления соответствующей государственной функции контроля или надзора, зафиксированные в административных регламентах.

В-восьмых, административный надзор является важнейшим правовым средством практической реализации административно-правовых норм в современном публичном управлении.

При этом сама возможность нормативно-правового регулирования органами административного надзора не составляет отличительную особенность административно-надзорной деятельности. Такую возможность имеют и органы, осуществляющие государственный контроль, а также федеральные агентства, не являющиеся надзорными органами.

Вместе с тем принятие норм, правил, положений, стандартов, требований и т. д., обязательных для исполнения, имеют характер подзаконной деятельности, направленной на исполнение и соблюдение Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов. При наличии возможности активного влияния на деятельность поднадзорных субъектов органы административного надзора фактически проводят исполнение нормативно-правовых актов различными субъектами государственного управления. Это может выражаться в даче обязательных для неподчиненных в организационном отношении органов указаний о способах и сроках устранения выявленных нарушений, приостановлении в случае обнаружения грубых нарушений работы отдельных агрегатов, цехов или даже закрытии целых предприятий, установлении систем внутреннего производственного контроля, аттестации работников организаций, даче разрешений на эксплуатацию производственных объектов и проведение работ и т. д.

В отличие от государственного контроля такое проведение исполнения нормативно-правовых актов осуществляется в отношении организационно неподчиненных субъектов государственного управления и только с целью обеспечения законности и безопасности в их деятельности.

В-девятых, административный надзор реализуется посредством специфических способов осуществления надзорной деятельности, таких как проведение проверок, наложение взысканий, выдача предписаний, временного запрета деятельности и т. п. Это позволяет отграничить административный надзор от государственного контроля.

Из-за этого функция государственного надзора, в отличие от функции государственного контроля, не подлежит аутсорсингу, т. е. не может быть передана для исполнения негосударственным образованиям, саморегулируемым организациям.

В-десятых, результатом административного надзора, в отличие от государственного контроля, должно быть улучшение деятельности поднадзорного объекта. Результатом административно-надзорных мероприятий не должно быть только привлечение лица к административной ответственности. Прежде всего, необходимо выявить угрозы и риски причинения вреда, условия, способствующие нарушению законодательства в будущем. В настоящее время государство рассматривает возможность перехода к риск-ориентированному надзору.

§ 3. Понятие, содержание и виды государственного контроля

Контроль (от франц. *controle* – «проверка») – процесс, обеспечивающий достижение системой поставленных целей и состоящий из трех основных элементов: 1) установление стандартов деятельности системы, подлежащих проверке; 2) сопоставление достигнутых результатов с ожидаемыми; 3) корректировка управленческих процессов, если достигнутые результаты существенно отличаются от установленных стандартов⁹⁵.

В классической теории социального управления контроль рассматривается как важнейшая функция управления. Под ним понимается система наблюдения и проверки соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям – законам, планам, нормам, стандартам, правилам, приказам и т. д., – а также выявление допущенных отклонений от требований управленческих решений. Выявляя отклонения и их причины, контроль определяет пути корректировки деятельности объекта управления, способов воздействия на субъект с целью преодоления отклонений, устранения препятствий на пути оптимального функционирования системы.

Сущность государственного контроля заключается в наблюдении и проверке уполномоченных на то органов государства и их должностных лиц результатов деятельности подконтрольных объектов с целью установления отсутствия отклонения от заданных параметров и выполнения ими управленческих решений и получении об этом необходимой информации. Иными словами, контроль позволяет получить оперативную информацию, объективно отражающую положение дел на подконтрольных объектах, соответствие их деятельности интересам государства и общества, выявить недостатки в содержании принимаемых решений, в организации и деятельности всего подконтрольного объекта, и его сотрудников.

Контроль призван обеспечивать нормативно урегулированную деятельность путем анализа и проверки реализации законов и иных правовых актов и обоснованности совершаемых действий. К *объектам контроля* относятся анализ выполнения законов, указов и иных нормативных актов, соблюдение стандартов и других нормативно-технических правил, нормоконтроль, т. е. рассмотрение правомерности принятия правовых актов, изучение фактической ситуации и оценка совершенных действий. При этом контрольная деятельность имеет четко определенную цель – достижение управленческого результата. С этой точки зрения, субъектом управления должны быть определены параметры достижения управленческого результата и дана последующая оценка выполнения действий для достижения этого управленческого результата. Формы и методы оценки результатов могут быть различны. Они зависят от компетенции и полномочий контролирующих органов, горизонтальных и вертикальных связей между контрольным органом и контролируемым объектом. Применение методов контрольной деятельности носит разнообразный характер. Это могут быть наблюдение, мониторинг, проверка,

⁹⁵ См.: Бровкина Н. Д. Контроль и ревизия : учеб. пособие / под ред. М. В. Мельник. М., 2009. С. 7.

ревизия, учет, лицензирование, сертификация, регистрация, сертификация, аккредитация и т. п., результатом которых должно стать определение юридического факта соответствия подконтрольного объекта заданным параметрам (законам, правилам, процедурам, стандартам и т. п.).

К числу *отличительных признаков государственного контроля* можно отнести следующие его характерные особенности:

- 1) это деятельность специально уполномоченных органов и должностных лиц в пределах установленной компетенции;
- 2) наблюдение за функционированием подконтрольного объекта, находящегося в состоянии подчиненности по отношению к субъекту контрольной деятельности;
- 3) получение полной, достоверной информации о состоянии законности в подконтрольном объекте;
- 4) соотнесение деятельности подконтрольного объекта как с точки зрения законности, так и целесообразности;
- 5) принятие мер по предупреждению правонарушений и недопущению вредных последствий;
- 6) выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений, их нейтрализация и устранение;
- 7) применение мер ответственности (дисциплинарной и материальной);
- 8) организация наиболее рационального (эффективного) режима функционирования подконтрольного объекта;
- 9) наличие права у контролирующего органа либо должностного лица отменять решения контролируемого субъекта;
- 10) возможность обращения в другие компетентные органы для привлечения виновных лиц к юридической ответственности.

Значение контроля в государственном управлении трудно переоценить:

- 1) посредством государственного контроля достигается эффективность государственного управления, улучшаются его качество и результаты;
- 2) государственный контроль служит важным способом обеспечения законности в государственном управлении, т. е. обеспечивает соблюдение правовых норм в деятельности органов государственной власти и их должностных лиц;
- 3) государственный контроль является важнейшей функцией органов исполнительной власти, направленной на достижение целей управления, решение задач, стоящих перед государством и обществом;
- 4) с помощью государственного контроля обеспечиваются безопасность государства, общества и отдельных граждан, их благосостояние и благополучие;
- 5) государственный контроль обеспечивает охрану конституционного строя, реализацию прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, способствует поддержанию экономической и финансовой стабильности в государстве;
- 6) государственный контроль выполняет важные задачи поддержания правопорядка и обеспечения общественной безопасности;

7) государственный контроль способствует выявлению, пресечению правонарушений в сфере государственного управления, привлечению виновных лиц к юридической ответственности;

8) государственный контроль носит превентивный и профилактический характер в наиболее проблемных и нестабильных областях государственного управления.

Содержание государственного контроля включает в себя наблюдение и проверку деятельности подконтрольных объектов с целью получения необходимой информации, которая позволяет выявить отклонения от заданных параметров, невыполнение поставленных задач и неэффективность работы. Полученная информация также может быть использована в целях выявления негативных либо позитивных тенденций в деятельности подконтрольных объектов и причин, порождающих эти тенденции, прогнозирования дальнейшей деятельности подконтрольных объектов. Информация, полученная при осуществлении контрольной деятельности, необходима также для обнаружения противоправных и нецелесообразных действий или затрат финансовых или иных ресурсов, выявления виновных и привлечения их к ответственности.

Существуют различные классификации государственного контроля. Например, М. С. Студеникина выделяет общий и специализированный контроль. *Общий контроль* ведется в отношении деятельности проверяемого объекта в целом и осуществляется обычно органами общей компетенции. *Специализированный контроль* проводится органами государственного управления в отношении либо определенного вида деятельности, либо определенного рода организаций. Исходя из организационной взаимосвязи контролирующего и подконтрольного объектов выделяются внутренний (внутриведомственный) и внешний (надведомственный) контроль. Внутренний контроль осуществляется в отношении органов одной системы, а внешний – в отношении организационно неподчиненных объектов⁹⁶.

По времени проведения государственный контроль, как правило, классифицируется на предварительный, текущий и последующий. Например, *предварительный контроль* осуществляется до предоставления субъекту права на осуществление определенного вида деятельности или на совершение определенного действия в сфере государственного управления (проверка, проводимая органом внутренних дел перед выдачей гражданину лицензии на приобретение оружия); *текущий контроль* осуществляется в процессе повседневной постоянной деятельности административных органов в пределах их компетенции (контроль органов внутренних дел за соблюдением гражданами правил хранения и ношения огнестрельного оружия); *последующий контроль* осуществляется после установления в деятельности подконтрольных субъектов нарушений действующего законодательства с целью проверки устранения этих нарушений (контроль за исполнением ранее выданных предписаний)⁹⁷.

⁹⁶ См.: Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С. 7–9

⁹⁷ См.: Административное право России : учебник / под ред. П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Киялханова. М., 2009. С. 492–493.

В действующем законодательстве РФ также имеются определения указанных выше видов государственного контроля. Например, в соответствии со ст. 265 Бюджетного кодекса РФ государственный (муниципальный) финансовый контроль подразделяется на внешний и внутренний, предварительный и последующий.

Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью, соответственно, Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений – контрольная деятельность Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся, соответственно, органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций, Федерального казначейства (финансовых органов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований).

Предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Последующий контроль по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности.

В зависимости от вида информационного обеспечения контроля различают документальный контроль и фактический контроль. *Документальный контроль* – это проверка документов, предоставляемых подконтрольным субъектом. *Фактический контроль* предполагает проверку контролируемых объектов в натуре путем инвентаризации, осмотра материальных объектов, контрольных измерений и т.д.

В зависимости от субъектов, осуществляющих государственный контроль, в Российской Федерации можно выделить следующие виды государственного контроля: президентский контроль; контроль, осуществляемый представительными (законодательными) органами; контроль Счетной палаты; контроль, осуществляемый федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; судебный контроль; контроль Уполномоченного по правам человека; контроль, осуществляемый избирательными комиссиями; контроль Банка России и др.

Исходя из государственного устройства Российской Федерации можно выделить федеральный государственный контроль и региональный государственный контроль, осуществляемый органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно законодательству Российской Федерации в определенных сферах государственного управления установлены следующие виды государственного контроля:

– в финансово-экономической сфере: 1) контроль за осуществлением иностранных инвестиций; 2) государственный контроль за экономической концентрацией; 3) государственный контроль в финансово-бюджетной сфере; 4) налоговый контроль; 5) валютный контроль; 6) таможенный контроль; 7) государственный портовый контроль; 8) контроль за уплатой страховых взносов в государственные внебюджетные фонды; 9) контроль на финансовых рынках; 10) государственный контроль за осуществлением клиринговой деятельности; 11) контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов; 12) государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства; 13) лицензионный контроль; 14) экспортный контроль; 15) государственный контроль на территории особой экономической зоны; 16) государственный контроль в сферах естественных монополий; 17) государственный контроль в области регулируемых государством цен (тарифов) и др.;

– в сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности: 1) контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма; 2) пограничный, санитарно-карантинный, ветеринарный, карантинный, фитосанитарный и транспортный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации; 3) государственный контроль за обеспечением защиты государственной тайны; 4) государственный контроль за осуществлением перевозок пассажиров и багажа легковым такси; 5) государственный контроль за использованием и охраной земель; 6) государственный контроль в области организации и функционирования особо охраняемых территорий федерального значения; 7) государственный контроль в области обращения и защиты информации; 8) государственный контроль за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и др.

Следует отметить, что по причине отсутствия четкого разграничения контроля и надзора в действующем законодательстве Российской Федерации зачастую происходит подмена одного понятия другим при наименовании контрольной или надзорной деятельности.

§ 4. Президентский контроль

В соответствии с Конституцией РФ Президент РФ является главой государства, гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина.

Он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

В рамках контрольных полномочий Президент РФ принимает решение об отставке Правительства РФ; назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров; представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ; назначает судей других федеральных судов; назначает на должность и осво-

бождает от должности прокуроров субъектов РФ; назначает и освобождает представителей Российской Федерации в Совете Федерации; формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ; назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ; назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ; назначает и отзывает дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

Президент РФ может отменять постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ; вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Президент РФ формирует Администрацию Президента РФ. Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 утверждено Положение об Администрации Президента РФ. Администрация Президента РФ является государственным органом, сформированным в соответствии с п. «и» ст. 83 Конституции РФ, который обеспечивает деятельность Президента РФ и осуществляет контроль за исполнением решений Президента РФ. В состав администрации входят: Руководитель Администрации Президента РФ, два первых заместителя Руководителя Администрации, два заместителя Руководителя Администрации, заместитель Руководителя Администрации – пресс-секретарь Президента РФ, помощники Президента РФ, включая помощников Президента РФ – начальников управлений Президента РФ, руководитель протокола Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, полномочные представители Президента РФ в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думе Федерального Собрания РФ, Конституционном Суде РФ, Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, советники Президента РФ, старшие референты, референты Президента РФ и иные должностные лица Администрации.

Администрация формируется в целях: обеспечения реализации Президентом РФ полномочий главы государства; осуществления контроля за исполнением решений Президента РФ; подготовки предложений Президенту РФ о мерах, направленных на охрану суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности; содействия Президенту РФ в определении основных направлений внутренней и внешней политики государства; разработки совместно с соответствующими федеральными органами исполнительной власти и организациями общенациональных проектов и контроля за их реализацией; в иных целях, закрепленных Положением об Администрации Президента РФ.

Самостоятельным подразделением Администрации является Контрольное управление Президента РФ, действующее на основании Положения, утвержденного Указом Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729.

Основными задачами Управления являются: контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также организациями федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента РФ; контроль за реализацией общенациональных проектов; контроль и проверка исполнения поручений Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ; контроль за реализацией ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, бюджетных посланий Президента РФ и иных программных документов Президента РФ; информирование Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ о результатах проверок и подготовка на их основе предложений по предупреждению и устранению выявленных нарушений.

Основными функции Управления: организация и проведение проверок и иных мероприятий по контролю; рассмотрение докладов об исполнении поручений Президента РФ и подготовка предложений о снятии с контроля или продлении сроков исполнения этих поручений; осуществление контроля деятельности самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ по поручению Президента РФ или Руководителя Администрации Президента РФ; осуществление по поручению Руководителя Администрации Президента РФ координации деятельности по вопросам контроля полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ, а также осуществление методического руководства этой деятельностью; участие в предупреждении и устранении выявленных нарушений; участие в подготовке материалов для ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ; изучение опыта работы контролирующих органов зарубежных стран.

Управление для осуществления своих задач и функций имеет право:

– создавать комиссии с привлечением в установленном порядке работников аппаратов полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, работников федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, сотрудников правоохранительных и контролирующих органов;

– направлять работников Управления на заседания Правительства РФ, коллегий федеральных органов исполнительной власти, а также на совещания по вопросам контроля, проводимые федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ;

– вносить в установленном порядке предложения Президенту РФ, в Правительство РФ, руководителям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение федеральных законов, указов, распоряжений и иных решений Президента РФ, а также о временном отстранении государственных служащих, допустивших должностной проступок, от исполнения должностных обязанностей;

– вызывать должностных лиц для дачи устных и письменных объяснений по поводу неисполнения или ненадлежащего исполнения федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента РФ;

– направлять в органы прокуратуры РФ, следственные органы Следственного комитета РФ, органы внутренних дел РФ, органы федеральной службы безопасности и иные государственные органы материалы о выявленных в результате проверок нарушениях;

– привлекать для осуществления отдельных работ ученых и специалистов, в том числе на договорной основе; и др.

Работники Управления при проведении проверок и иных мероприятий по контролю имеют право прохода во все здания, занимаемые федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также организациями.

Работникам Управления гарантируется государственная защита в соответствии с Федеральным законом от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов».

В соответствии с п. «к» ст. 83 Конституции РФ Президент РФ назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ. Полномочные представители Президента РФ в федеральном округе действуют на основании Положения, утвержденного Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 .

Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе является должностным лицом, представляющим Президента РФ в пределах соответствующего федерального округа: Центрального, Северо-Западного, Южного, Северо-Кавказского, Приволжского, Уральского, Сибирского, Дальневосточного, Крымского.

Полномочный представитель обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа.

Основные задачи полномочного представителя: организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ; организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти; обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ; представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту РФ соответствующих предложений.

Полномочный представитель в целях решения возложенных на него задач осуществляет ряд функций, в том числе: организует контроль за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений, поручений и указаний Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а

также за реализацией федеральных программ в федеральном округе; взаимодействует с Контрольным управлением Президента РФ и органами Прокуратуры РФ при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов, распоряжений, поручений и указаний Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ.

В 2008 г. в целях создания системы противодействия коррупции в Российской Федерации и устранения причин, ее порождающих, в соответствии с Указом Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» при Президенте РФ образован Совет по противодействию коррупции. Одна из основных задач Совета – контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции.

Указом Президента РФ от 3 декабря 2013 г. № 878 утверждено Положение об Управлении Президента РФ по вопросам противодействия коррупции. В соответствии с ним основными задачами Управления являются: участие в обеспечении реализации Президентом РФ его полномочий по проведению государственной политики в области противодействия коррупции; осуществление в пределах своей компетенции контроля за исполнением федеральных конституционных законов, федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ), указов, распоряжений, поручений и указаний Президента РФ по вопросам противодействия коррупции; обеспечение деятельности Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции и президиума этого Совета, Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих Администрации Президента РФ и урегулированию конфликта интересов, а также в пределах своей компетенции – деятельности иных совещательных и консультативных органов при Президенте РФ; и др.

Также действуют: Указ Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции», Указ Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147 «О национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы», которым предписано руководителям федеральных государственных органов, руководствуясь Национальной стратегией противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 и Национальным планом противодействия коррупции, обеспечить контроль за выполнением мероприятий, предусмотренных этими планами.

Указом Президента РФ от 28 марта 2011 г. № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации» установлено, что руководители федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов и высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ несут персональную ответственность за своевременное и надлежащее исполнение поручений и указаний Президента РФ.

Поручения и указания Президента РФ даются в целях реализации его конституционных полномочий.

Контроль за исполнением поручений и указаний Президента РФ осуществляет Администрация Президента РФ в порядке, установленном Руководителем Администрации Президента РФ.

Руководитель Администрации Президента РФ или помощник Президента РФ – начальник Контрольного управления Президента РФ регулярно информирует Президента РФ о ходе исполнения его поручений и указаний и в случае несвоевременного или ненадлежащего исполнения поручений и указаний вносит предложение о привлечении виновных должностных лиц к ответственности.

§ 5. Парламентский контроль

Конституция РФ наделяет палаты Федерального Собрания РФ – Парламента РФ контрольными полномочиями. Так, к ведению Совета Федерации относятся: утверждение указа Президента РФ о введении военного положения; утверждение указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения; решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории РФ; отрешение Президента РФ от должности; назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ; назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов; назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ и заместителей Генерального прокурора РФ.

Совет Федерации заслушивает доклады Генерального прокурора РФ и принимает по ним постановления. Например, постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 18 мая 2016 г. № 196-СФ «О докладе Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению за 2015 год».

Рассмотрев обращение Президента РФ и исходя из интересов безопасности жизни граждан РФ, наших соотечественников и личного состава воинского контингента Вооруженных Сил РФ, дислоцирующегося в соответствии с международным договором на территории Украины (Автономная Республика Крым), в соответствии с п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ Совет Федерации Федерального Собрания РФ принял постановление от 1 марта 2014 г. № 48-СФ «Об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации на территории Украины», в котором дал согласие Президенту РФ на использование Вооруженных Сил РФ на территории Украины до нормализации общественно-политической обстановки в этой стране.

Но в дальнейшем, 24 июня 2014 г. Президент РФ обратился к Совету Федерации с предложением отменить данное постановление, и было принято постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 25 июня 2014 г. № 296-СФ «Об отмене Постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 1 марта 2014 г. № 48-СФ «Об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации на территории Украины»».

К ведению Государственной Думы относятся: дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ; решение вопроса о доверии Правительству РФ; назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ; назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов; назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом; выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

В соответствии с Конституцией РФ Правительство РФ разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета.

В соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» к ведению Государственной Думы относится заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

Впервые эта конституционная норма, заложившая в России новую политическую традицию, была применена в 2009 г., когда Председатель Правительства РФ вместе с отчетом представил и антикризисный план. Во втором отчете, состоявшемся 20 апреля 2010 г., речь шла о том, что сделано Правительством в период глобального экономического кризиса для стабилизации ситуации в финансовом секторе, поддержки реального сектора экономики, выполнения социальных обязательств государства. Третий отчет в 2011 г. был о посткризисном развитии страны. 11 апреля 2012 г. Председатель Правительства РФ В. В. Путин выступал в Государственной Думе уже и как избранный Президент РФ с отчетом о 4-летней работе.

Федеральным законом от 20 апреля 2015 г. № 87-ФЗ «Об отчете Правительства Российской Федерации и информации Центрального банка Российской Федерации о реализации плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году» предусмотрено, что Правительство РФ в срок, не превышающий 45 дней после завершения отчетного квартала, направляет в Государственную Думу и Совет Федерации отчет Правительства РФ, который должен содержать сведения: о принятых актах Правительства РФ, объемах и направлениях использования бюджетных ассигнований федерального бюджета, реализации отраслевых программ (планов) импортозамещения, содействии развитию малого и среднего предпринимательства, оптимизации бюджетных расходов за счет выявления и сокращения неэффективных затрат, мерах по повышению устойчивости банковской системы, и др.

Государственная Дума принимает обращения к Председателю Правительства РФ в связи с различными обстоятельствами. Например: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 15 февраля 2013 г. «Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания РФ

к Правительству Российской Федерации об устранении неправомерного начисления платежей за коммунальные услуги собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах для покрытия расходов на коммунальные услуги на общедомовые нужды».

Государственная Дума направляет заявления в органы государственной власти для принятия соответствующих мер. Так, 23 января 2013 г. принято заявление Государственной Думы Федерального Собрания РФ «О мерах по усилению защиты имущественных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований», которое направлено Президенту РФ, Председателю Правительства РФ, в Совет Федерации Федерального Собрания РФ, Генеральную прокуратуру РФ, Следственный комитет РФ.

С 29 декабря 2005 г., т. е. со дня официального опубликования, вступил в силу Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации». Данным законом регулируются общественные отношения, связанные с осуществлением палатами Федерального Собрания РФ деятельности по расследованию фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства.

Целями парламентского расследования являются:

1) защита гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина;

2) обеспечение палатами Федерального Собрания РФ контроля деятельности Правительства РФ, исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, государственных органов, не являющихся органами государственной власти, а также органов местного самоуправления по устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования;

3) выявление причин и условий возникновения фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, информирование о них общества, а также оказание содействия в устранении таких причин и условий.

Конституционные полномочия палат Федерального Собрания конкретизированы Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле». В соответствии с ним выделим основные цели парламентского контроля:

1) обеспечение соблюдения Конституции РФ, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов;

2) защита гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина;

3) укрепление законности и правопорядка;

4) выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов РФ, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения;

5) противодействие коррупции;

6) изучение практики применения законодательства РФ, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства РФ и повышение эффективности его исполнения.

Парламентский контроль осуществляется в следующих формах:

1) рассмотрение Государственной Думой вопроса о доверии Правительству РФ;

2) проведение палатами Федерального Собрания РФ, комитетами палат Федерального Собрания РФ, Счетной палатой РФ мероприятий по осуществлению предварительного парламентского контроля, текущего парламентского контроля и последующего парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений;

3) заслушивание Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе ответов на вопросы, поставленные Государственной Думой;

4) рассмотрение Государственной Думой годовых отчетов Центрального банка РФ и принятие решений по ним;

5) заслушивание докладов Председателя Центрального банка РФ о деятельности Центрального банка РФ при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики;

6) осуществление в отношении Центрального банка РФ парламентского контроля в иных формах в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»;

7) направление палатами Федерального Собрания РФ парламентских запросов; например, постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 17 декабря 2014 г. № 631-СФ «О парламентском запросе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации руководителю Федеральной антимонопольной службы И. Ю. Артемьеву по вопросу проверки наличия ценового сговора производителей масличных культур и оптовых организаций в Российской Федерации»;

8) направление членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы запросов членов Совета Федерации, запросов депутатов Государственной Думы;

9) заслушивание на заседаниях палат Федерального Собрания РФ информации членов Правительства РФ, руководителей и должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, государственных внебюджетных фондов РФ, ответов указанных должностных лиц на вопросы членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы в рамках «правительственного часа», а также заслушивание информации указанных должностных лиц на заседаниях комитетов и комиссий палат Федерального Собрания РФ; например, заслушав информацию Первого заместителя Председателя Правительства РФ И. И. Шувалова Совет Федерации принял постановление от 16 апреля 2014 г. № 122-СФ «О роли Российской Федерации в евразийском интеграционном процессе: перспективы развития и углубления экономической ин-

теграции»; заслушав информацию Министра внутренних дел РФ Совет Федерации принял постановление от 15 апреля 2015 г. № 139-СФ «О мерах по противодействию экстремизму и обеспечению общественной безопасности»; заслушав информацию руководителя Федеральной таможенной службы Совет Федерации принял постановление от 15 апреля 2015 г. № 140-СФ «О задачах Федеральной таможенной службы в условиях функционирования Евразийского экономического союза»;

10) заслушивание в целях получения информации по вопросам, носящим чрезвычайный характер, Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ, Генерального прокурора РФ, Председателя Центрального банка РФ, Председателя Центральной избирательной комиссии РФ, иных должностных лиц;

11) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты РФ, заместителя Председателя Счетной палаты РФ, аудиторов Счетной палаты РФ;

12) осуществление палатами Федерального Собрания РФ взаимодействия со Счетной палатой Российской Федерации в случаях и формах, предусмотренных Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»;

13) осуществление Государственной Думой взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в РФ;

14) заслушивание Советом Федерации ежегодных докладов Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в РФ и о проделанной работе по их укреплению;

15) направление представителей палат Федерального Собрания РФ в организации, создаваемые в России на основании федеральных законов, и их отзыв из данных организаций;

16) приглашение членов Правительства РФ и иных должностных лиц на заседания комитетов и комиссий палат Федерального Собрания РФ;

17) проведение парламентских слушаний;

18) проведение парламентских исследований.

Палаты Федерального Собрания РФ в порядке, определяемом регламентами палат, осуществляют контроль за обеспечением соблюдения Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти установленных сроков принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами, а также за полнотой регулирования соответствующих правоотношений в целях выявления соответствующих пробелов.

Правительство РФ ежеквартально не позднее чем через 30 дней со дня окончания квартала направляет в палаты Федерального Собрания Российской Федерации информацию о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами.

По результатам проведения мероприятий по осуществлению парламентского контроля палаты Федерального Собрания РФ в пределах своих пол-

номочий, установленных Конституцией РФ и федеральными законами, вправе:

1) поручить комитету или комиссии палаты Федерального Собрания РФ разработать соответствующий проект федерального закона для внесения его в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы;

2) предложить государственному органу и соответствующим должностным лицам принять меры по устранению выявленных нарушений законодательства РФ, а также по устранению причин и условий, способствовавших совершению выявленных нарушений;

3) рассмотреть вопрос о доверии Правительству РФ;

4) освободить от должности в установленном федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания РФ порядке лиц, назначение на должность и освобождение от должности которых отнесены к ведению соответствующей палаты;

5) обратиться к лицам, имеющим в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами право принимать решения об освобождении от должности лиц, деятельность которых носила неудовлетворительный характер, либо право вносить представления об отстранении указанных лиц от должности;

6) обратиться в органы прокуратуры РФ или Следственный комитет РФ.

Государственный орган, орган местного самоуправления, организация или соответствующие должностные лица обязаны рассмотреть предложения палаты Федерального Собрания РФ по результатам осуществления парламентского контроля и в месячный срок или в срок, установленный палатой Федерального Собрания РФ, уведомить палату Федерального Собрания РФ о результатах рассмотрения предложений.

Контрольные полномочия парламентов республик, законодательных органов других субъектов РФ закреплены в конституциях республик, уставах краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

§ 6. Контроль органов исполнительной власти

Повышение эффективности государственного контроля как одного из важнейших элементов государственного управления, обеспечивающего законность, дисциплину в деятельности органов государственной власти, является основной целью российской административной реформы.

Контроль органов исполнительной власти осуществляется через законодательно закрепленные полномочия этих органов, их должностных лиц, основанные на началах организационной или ведомственной подчиненности (так как вышестоящий орган контролирует нижестоящий).

Контроль органов исполнительной власти в настоящее время представляет собой один из самых нестабильных, несовершенных правовых институтов административного права, так как постоянно меняются административно-правовые нормы, регулирующие контрольно-надзорные отношения. Законодатель вносит изменения, касающиеся замены термина «контроль»

и «надзор», дополнения «контроль» («надзор»), таким образом, отождествляя данные понятия, о названии и полномочиях компетентных органов и т. д.

Так, Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁹⁸ изменил ст. 21 Федерального закона «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»⁹⁹, установив, что государственный контроль (надзор) в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти при осуществлении в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, государственного надзора в сфере рекламы, а также таможенного контроля.

Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁰⁰ закрепляет следующее понятие государственного контроля (надзора) – деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных законодательством РФ и ее субъектов посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресече-

⁹⁸ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 14 октября 2014 г. № 307-ФЗ (ред. от 13.07.2015 № 243-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 42. Ст. 5615 ; 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4369.

⁹⁹ Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака : федер. закон от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ (ред. от 30.12.2015 № 456-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 8. Ст. 721 ; 2016. № 18. Ст. 2491.

¹⁰⁰ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 01.05.2016 № 127-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249 ; 2016. № 18. Ст. 2503.

нию и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

В указанном федеральном законе закреплены следующие виды государственного контроля (надзора):

- государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Федерации, за исключением государственного контроля за экономической концентрацией;
- лицензионный контроль;
- экспортный контроль;
- государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций;
- федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции;
- федеральный государственный надзор в области связи;
- федеральный государственный контроль за обеспечением защиты государственной тайны;
- государственный надзор в сфере рекламы;
- федеральный государственный транспортный надзор (в области гражданской авиации, железнодорожного транспорта, торгового мореплавания, внутреннего водного транспорта и автомобильного транспорта);
- федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения;
- федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности;
- федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- федеральный государственный надзор в области использования атомной энергии;
- государственный надзор в области обеспечения радиационной безопасности;
- федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности;
- федеральный государственный надзор в области безопасности гидротехнических сооружений;
- федеральный государственный пожарный надзор;
- государственный строительный надзор;
- государственный контроль (надзор) на территории особой экономической зоны;
- государственный контроль (надзор) в сферах естественных монополий;
- государственный контроль (надзор) в области регулируемых государством цен (тарифов);

- государственный надзор в области организации и проведения азартных игр;
- федеральный государственный надзор за проведением лотерей;
- федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций;
- региональный государственный контроль за осуществлением перевозок пассажиров и багажа легковым такси;
- региональный государственный жилищный надзор, муниципальный жилищный контроль;
- государственный контроль (надзор) в сфере образования;
- региональный государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, а также за деятельностью жилищно-строительных кооперативов, связанной со строительством многоквартирных домов;
- федеральный государственный контроль за деятельностью аккредитованных лиц;
- государственный экологический надзор;
- государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль;
- государственный контроль (надзор) в свободной экономической зоне;
- федеральный государственный пробирный надзор;
- федеральный государственный надзор в сфере обращения лекарственных средств;
- государственный контроль (надзор) в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов;
- федеральный государственный надзор за деятельностью религиозных организаций.

При этом установлено, что при осуществлении указанных видов государственного контроля (надзора) особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры, могут устанавливаться другими федеральными законами.

Отдельно отмечается, что положения рассматриваемого федерального закона № 294-ФЗ, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются также при осуществлении следующих видов государственного контроля (надзора): контроль за осуществлением иностранных инвестиций; контроль за экономической концентрацией; контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере; налоговый контроль; валютный контроль; таможенный контроль; государственный портовый контроль; контроль за уплатой страховых взносов в государственные внебюджетные фонды; контроль на финансовых рынках; банковский надзор; страховой надзор; надзор в национальной платежной системе; государственный контроль за осуществлением клиринговой деятельности; контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных

правовых актов Российской Федерации о размещении заказов; контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма; пограничный, санитарно-карантинный, ветеринарный, карантинный фитосанитарный и транспортный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации; контроль за соблюдением требований законодательства об антитеррористической защищенности объектов; государственный контроль (надзор) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса; контроль за деятельностью организаторов распространения информации в сети Интернет, связанной с хранением информации о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков или иных электронных сообщений пользователей сети Интернет и информации об этих пользователях; контроль за соблюдением требований в связи с распространением информации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет; контроль и надзор за обработкой персональных данных; государственный контроль при ввозе в Российскую Федерацию из государств, не входящих в Евразийский экономический союз, и вывозе из Российской Федерации в государства, не входящие в Евразийский экономический союз, драгоценных металлов, драгоценных камней и сырьевых товаров, содержащих драгоценные металлы.

Таким образом, государственный контроль в сфере реализации исполнительной власти носит многоплановый характер и распространяется на широкий круг общественных отношений.

Ориентация государственного управления на достижение поставленных задач в сфере модернизации российской экономики вызывает необходимость совершенствования системы органов, осуществляющих государственный контроль, который классифицируется на внешний и внутренний. Внешний контроль проводится органами законодательной (представительной) власти, в то время как внутренний контроль реализуется органами исполнительной власти и подразделяется на следующие виды: общий, ведомственный и надведомственный.

Всесторонний общий контроль включает в себя президентский и правительственный контроль (контроль высших органов государственной власти). При осуществлении президентского контроля важная роль отводится Администрации Президента РФ¹⁰¹, в частности Контрольному управлению Пре-

¹⁰¹ Об Администрации Президента Российской Федерации : указ Президента РФ от 25 марта 2004 г. № 400 (в ред. Указа Президента РФ от 31.12.2014 г. № 837) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 13. Ст. 1188 ; 2015. № 11. Ст. 1585 ; Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации : указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 (в ред. Указа Президента РФ от 31.12.2014 г. № 837) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 15. Ст. 1395 ; 2015. № 11. Ст. 1585.

зидента РФ как самостоятельному структурному подразделению вышеуказанного органа власти¹⁰².

Основной задачей Администрации Президента РФ является осуществление контроля за исполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и их должностными лицами федеральных законов (особенно в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина), указов и других решений Президента РФ. На основе проверок подготавливается информация о предупреждении выявленных нарушений. Формулируются предложения Президенту РФ по реализации государственной политики в сфере борьбы с коррупцией в органах государственной власти и местного самоуправления, в области обеспечения прав и свобод граждан.

Организация контроля за исполнением федеральных законов, федеральных программ, решений Президента РФ, решений постановлений Правительства РФ возлагается и на полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах¹⁰³, которые при организации проверок исполнения в федеральном округе взаимодействуют с Контрольным управлением Президента РФ и другими правоохранительными органами. Полномочный представитель вправе вносить Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина. Полномочные представители Президента РФ и их аппарат управления в федеральных округах входят в структуру Администрации Президента РФ, причем деятельность полномочных представителей координируется непосредственно Руководителем Администрации Президента РФ.

Федеральный конституционный закон РФ от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации»¹⁰⁴ и Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹⁰⁵ предоставляет Правительству РФ полномочия:

¹⁰² Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации : указ Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729 (в ред. Указа Президента РФ от 25.07.2014 г. № 529) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 24. Ст. 2395 ; 2014. № 30 (ч. II). Ст. 4286.

¹⁰³ О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе : указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (в ред. Указа Президента РФ от 20.10.2015 г. № 521) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112 ; 2015. № 43. Ст. 5946.

¹⁰⁴ О Правительстве Российской Федерации : федер. конституц. закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015 г. № 6-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712 ; 2015. № 51 (ч. I). Ст. 7228.

¹⁰⁵ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 9 мая 2004 г. № 314 (в ред. от 12.05.2016 № 224) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945 ; 2016. № 20. Ст. 2820 ; Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 (в ред. от 04.04.2016 г. № 151) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 20.

1) руководить и контролировать работу федеральных министерств, служб и агентств, находящихся в ведении Правительства РФ;

2) утверждать положения о них, включая предельную штатную численность и фонд оплаты труда работников;

3) отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов;

4) утверждать порядок назначения на должность руководителей и членов коллегиальных органов управления федеральных служб и агентств.

В отношении органов исполнительной власти субъектов РФ Правительство РФ в рамках предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов координирует и контролирует деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ; вносит предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ и федеральному законодательству. Изменения от 4 июля 2003 г., внесенные в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁰⁶, определили возможность Правительства РФ вводить временную финансовую администрацию при неисполнении субъектом РФ бюджетных обязательств. Эти мероприятия заключаются в разработке и утверждении нового бюджета субъекта РФ на текущий год, утверждении отчета о его исполнении, а также разработке бюджета субъекта РФ на новый финансовый год.

Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» введен институт внутриведомственного внутриотраслевого контроля, проводимого федеральными министерствами. Сущность внутриведомственного контроля заключается в проверке исполнения и соблюдения нормативных правовых актов, а также собственных решений подчиненными органами государственной власти и предприятиями. В процессе подобного контроля применяются меры дисциплинарного воздействия и иные меры, предусмотренные законом, да и сам контроль направлен на организационно подчиненные объекты.

В настоящее время он приобрел черты внутриведомственного межотраслевого контроля. Это связано с тем, что министерства комплексно объединяют федеральные службы и агентства, работающие в различных отраслях управления, поэтому министерства вынуждены контролировать межотраслевую деятельность подчиненных структур. Например, Министерство образования и науки РФ осуществляет координацию и контроль за деятельностью находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере образова-

Ст. 2290 ; 2016. № 15. Ст. 2069 ; О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 (ред. от 05.04.2016 г. № 157) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 22. Ст. 2754 ; 2016. № 15. Ст. 2072.

¹⁰⁶ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. 02.06.2016 № 159-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005 ; Рос. газета. 2016. 6 июня.

ния и науки и Федерального агентства по делам молодежи¹⁰⁷; Министерство сельского хозяйства РФ контролирует деятельность подведомственных ему органов власти: Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору; Федерального агентства по рыболовству¹⁰⁸.

Федеральные министерства осуществляют функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. Министерству предоставлено право координировать и контролировать находящиеся в его ведении службы и агентства. На основании решения Правительства РФ или Президента РФ федеральные министерства вправе: давать поручения федеральным агентствам и службам и контролировать их исполнение; утверждать ежегодные планы и показатели деятельности федеральных служб и агентств и отчеты об их исполнении; назначать и освобождать от должности заместителей руководителей федеральных служб, агентств и руководителей их территориальных органов, за исключением федеральных органов, подведомственных Президенту РФ.

Отсутствие организационной подчиненности между субъектами и объектами является основной характеристикой надведомственного контроля, осуществляемого федеральными службами, реализующими, в частности, надзорные функции и подведомственными Президенту РФ (Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Федеральная служба охраны Российской Федерации, Федеральная служба по финансовому мониторингу).

Следует отметить, что Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»¹⁰⁹ была образована Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, сфере оборота оружия, сфере частной охранной деятельности и сфере вневедомственной охраны. К основным задачам указанной федеральной службы, находящейся в непосредственном подчинении Президенту РФ, отнесены следующие:

- участие совместно с органами внутренних дел Российской Федерации в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения;
- участие в борьбе с терроризмом и обеспечении правового режима контртеррористической операции;

¹⁰⁷ Положение о Министерстве образования и науки Российской Федерации : утв. постановлением Правительства РФ от 15 мая 2010 г. № 337 (ред. от 13.02.2016 г. № 100) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 21. Ст. 2603 ; 2016. № 8. Ст. 1121.

¹⁰⁸ О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 (ред. от 25.12.2015 г. № 1435) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 25. Ст. 2983 ; 2016. № 2 (ч. I). Ст. 325.

¹⁰⁹ Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации : указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15. Ст. 2072.

- участие в борьбе с экстремизмом;
- участие в территориальной обороне Российской Федерации;
- охрана важных государственных объектов и специальных грузов в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации; оказание содействия пограничным органам федеральной службы безопасности в охране государственной границы Российской Федерации;
- осуществление федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере оборота оружия и сфере частной охранной деятельности, а также осуществление вневедомственной охраны.

Таким образом, несмотря на то что указанный федеральный орган исполнительной власти носит наименование федеральной службы, фактически он наделен административно-правовым статусом силового министерства. Вместе с тем к числу его полномочий отнесено также осуществление контроль-надзорной деятельности в таких сферах, как оборот оружия и частная охранная деятельность.

Под функцией контроля и надзора в административном праве понимаются следующие действия:

- 1) контроль и надзор за выполнением органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами Конституции РФ и других нормативных правовых актов;
- 2) выдача лицензий на совершение определенных видов деятельности;
- 3) регистрация актов, документов, прав и объектов;
- 4) издание индивидуальных правовых актов. Указанную функцию реализуют федеральные службы, например Федеральная антимонопольная служба, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба по труду и занятости, Федеральная служба по финансовому мониторингу. В частности, Федеральная служба по финансовому мониторингу выполняет контролирующие функции за исполнением юридическими и физическими лицами требований законодательства о противодействии отмыванию доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма; выявляет сделки, доходы по которым получены незаконными способами; направляет имеющуюся информацию о подобных операциях в правоохранительные органы¹¹⁰.

Основные функции по осуществлению контроля и надзора в сфере здравоохранения возложены на образованную в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 Федеральную службу по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор), которая находится в ведении Министерства здравоохранения РФ¹¹¹. Согласно соответствующему Положению,

¹¹⁰ Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу (вместе с «Положением о Федеральной службе по финансовому мониторингу») : указ Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808 (ред. от 08.03.2016 № 103) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 25. Ст. 3314 ; 2016. № 11. Ст. 1522.

¹¹¹ См.: Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 (ред. от 24.02.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 26. Ст. 3526 ; 2016. № 9. Ст. 1268.

закрепившему административно-правовой статус указанного федерального органа исполнительной власти, утвержденному постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 323¹¹², к основным контрольно-надзорным функциям рассматриваемой федеральной службы отнесены следующие:

- государственный контроль за обращением медицинских изделий;
- государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности;
- федеральный государственный надзор в сфере обращения лекарственных средств (в отношении лекарственных средств для медицинского применения).

Кроме того, помимо перечисленных основных функций, Росздравнадзор обладает и иными, обеспечительными, способствующими выполнению вышеперечисленных, контрольно-надзорными функциями, а именно:

- контроль за реализацией региональных программ модернизации здравоохранения субъектов РФ и мероприятий по модернизации оказывающих медицинскую помощь государственных учреждений, а также реализующих мероприятия по внедрению информационных систем в здравоохранение;
- контроль за достоверностью первичных статистических данных, предоставляемых медицинскими организациями и осуществляющими медицинскую деятельность индивидуальными предпринимателями;
- контроль и надзор за полнотой и качеством выполнения органами государственной власти субъектов РФ переданного им полномочия Российской Федерации по осуществлению ежегодной денежной выплаты лицам, награжденным нагрудным знаком «Почетный донор России»;
- контроль за деятельностью оказывающих психиатрическую помощь медицинских организаций, а также стационарных учреждений социального обслуживания для лиц, страдающих психическими расстройствами (в части оказания психиатрической помощи);
- контроль за использованием наркотических средств и психотропных веществ, хранящихся в аптечках первой помощи на морских и воздушных судах международного сообщения и поездах международных линий.

Важным видом государственного контроля является финансовый контроль, главными целями которого выступают:

- обеспечение законности и правопорядка;
- охрана собственности;
- увеличение доходных поступлений в бюджет;
- эффективное использование денежных средств из бюджета;
- предупреждение, обнаружение нарушений правовых норм и др.

Формы финансового контроля – это сочетание определенных действий, выражающих существование его содержания и направленных на достижение конкретных целей финансового контроля.

¹¹² См.: Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения : постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 323 (ред. от 25.12.2015 г.) // Собр. законодательства РФ. 2004. № 28. Ст. 2900 ; 2016. № 2 (часть I). Ст. 32.

Методы финансового контроля включают совокупность приемов, способов, средств, механизмов его осуществления при помощи:

- ревизий (плановых и внеплановых; сплошных, выборочных и комбинированных; документальных и фактических; комплексных и тематических);
- проверок (т. е. контроля по отдельным вопросам финансовой деятельности на основе отчетной документации и расходных документов);
- обследования (изучения отдельных аспектов функционирования предприятий с целью определения их финансового состояния и возможных направлений развития);
- надзора (контроля над осуществлением финансовых операций с целью приведения их в соответствие с нормами действующего законодательства);
- анализа финансового состояния (оценки результатов финансовой деятельности хозяйствующего субъекта);
- наблюдения (мониторинга, т. е. постоянного контроля за использованием финансовых ресурсов субъекта контроля и его финансовым состоянием).

Субъектами государственного финансового контроля выступают организации, осуществляющие финансовый контроль. Эти организации подразделяются на основе вида контроля (внешний, внутренний) и уровней управления (федеральный, региональный, местный). В первом случае субъект внешнего контроля – Счетная палата РФ, а субъект внутреннего контроля – Минфин России и контрольно-ревизионные органы министерств и ведомств. По уровням управления высший орган государственного финансового контроля – это Счетная палата РФ, на региональном уровне – контрольно-счетные органы субъектов РФ, на муниципальном (местном) – подразделения финансового контроля.

Среди видов финансового контроля выделяются:

- а) по времени проведения – предварительный, текущий, последующий;
- б) по содержанию – бюджетный (парламентский контроль, Счетная палата РФ, Федеральное казначейство Министерства финансов РФ, правоохранительные органы); налоговый (Министерство финансов РФ, правоохранительные органы); банковский (Центральный банк РФ, аудит, правоохранительные органы); таможенный (таможенные органы, правоохранительные органы); валютный (органы валютного контроля, агенты валютного контроля);
- в) в зависимости от органов, осуществляющих контроль, – государственный (общегосударственный и ведомственный); муниципальный; внутрифирменный (внутрихозяйственный); аудиторский;
- г) в зависимости от волеизъявления субъектов, участвующих в проведении контроля: обязательный, проводимый в силу требований закона или по решению компетентных органов государства; инициативный, осуществляемый по инициативе хозяйствующих субъектов;
- д) по правовому статусу субъектов – государственный (на федеральном и региональном уровнях); муниципальный; общественный; аудиторский;
- е) в зависимости от субъектов, осуществляющих государственный финансовый контроль, – контроль законодательных (представительных) органов государственной власти; контроль Президента РФ; контроль органов общей компетенции в системе исполнительной государственной власти; контроль

финансово-кредитных органов; внутренний (внутриведомственный и внутрихозяйственный); аудиторский; общественный и т. д.

К основным органам, осуществляющим финансовый контроль РФ в соответствии с установленным законодательством РФ разграничением функций и полномочий, относятся: Счетная палата РФ, Центральный банк РФ, Министерство финансов РФ, Федеральная налоговая служба, Федеральное казначейство, Федеральная таможенная служба, контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти, а также иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов, в том числе органы представительной (законодательной), а также органы исполнительной власти субъектов РФ.

В свете формирования гражданского общества в России особая роль отводится институту общественного контроля.

Со 2 августа 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹¹³, установивший правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Согласно ст. 4 данного закона под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Законодателем определены цели и задачи общественного контроля. Так, к целям общественного контроля относятся:

1) обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

2) обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

3) общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты

¹¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213.

прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Задачами общественного контроля являются:

- 1) формирование и развитие гражданского правосознания;
- 2) повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества;
- 3) содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов;
- 4) реализация гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;
- 5) обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;
- 6) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;
- 7) повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Следует отметить, что перечень форм общественного контроля не является исчерпывающим. Так, согласно ст. 18 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, иных формах, не противоречащих данному закону, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия. При этом отмечается, что общественный контроль может осуществляться одновременно в нескольких формах. Представляется, что нечеткость многих норм закона, низкий уровень правовой культуры населения, высокий уровень коррупции в Российской Федерации и ряд других негативных факторов не позволят в ближайшее время получить их достойную реализацию на практике.

§ 7. Судебный контроль

7.1. Общие положения нормоконтрольной деятельности, осуществляемой судами посредством конституционного, административного, гражданского судопроизводства и судопроизводства в арбитражных судах

Режим законности в сфере организации и функционирования исполнительных органов государственной власти (публичного управления), должностных лиц, государственных и муниципальных служащих обеспечивается *судебным контролем* или правосудием, осуществляемым соответствующими судами.

Основное содержание судебного контроля в сфере публичного управления заключается как в *нормоконтроле*, так и в обеспечении законности принимаемых органами публичной власти и их должностными лицами административных актов (индивидуальных управленческих решений). Таким образом, граждане РФ, уполномоченные или иные заинтересованные лица могут оспорить в судах нормативные и ненормативные (индивидуальные) правовые акты. Обеспечению законности осуществления государственного управления и местного самоуправления способствует деятельность Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных и военных судов. Следует отметить, что в соответствии со ст. 23 ГПК РФ мировые судьи не вправе рассматривать дела об оспаривании *нормативных* и *ненормативных* (например, дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичного управления и должностных лиц) правовых актов, как не отнесенные законом к их подсудности.

Нормоконтрольная деятельность осуществляется судами посредством:

1) *конституционного судопроизводства* (ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которой Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов и иных нормативных правовых актов или, например, по запросам судов проверяет *конституционность* закона, подлежащего применению соответствующим судом в конкретном деле);

2) *административного судопроизводства* (ч. 2 ст. 1 КАС РФ закрепляет, что суды общей юрисдикции рассматривают и разрешают административные дела, например: об оспаривании *нормативных правовых актов* полностью или в части; об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами);

3) *судопроизводства в арбитражных судах* (ст. 29 АПК РФ, в соответствии с которой экономические споры и иные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности, подлежат рассмотрению арбитражными судами в порядке *административного судопроизводства*. Здесь речь идет об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами в случаях, когда рассмотрение таких дел отнесено к компетенции Суда по интеллектуальным правам (п. 4 ст. 34 АПК РФ)).

Каждый процессуальный кодекс содержит норму, в соответствии с которой устанавливается подведомственность и подсудность споров (дел) соответствующим судам. Например, ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» устанавливает, что Конституционный Суд РФ при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов. Согласно ст. 17 КАС РФ определяет, что судам общей юрисдикции (в том числе и мировым судам)

подведомственны соответствующие административные дела, возникающие из административных или иных публичных правоотношений, за исключением дел, отнесенных федеральными законами к компетенции Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и арбитражных судов. Пункт 5 ст. 208 КАС РФ определяет, что административные иски о признании нормативных правовых актов недействующими в предусмотренном КАС РФ порядке не подлежат рассмотрению в суде, если проверка конституционности этих правовых актов в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами отнесена к компетенции Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Конституция РФ (ч. 2 ст. 46) устанавливает право граждан обжаловать в суд решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, если они нарушают права и свободы граждан. Право гражданина обращаться в суд за защитой своих прав и свобод является важнейшим фактором укрепления гарантий прав граждан в области действия органов публичного управления. Роль судебной власти при рассмотрении споров, связанных с актами публичного управления, в перспективе будет неизменно возрастать, так как судебный порядок рассмотрения споров имеет ряд неоспоримых достоинств перед административным порядком рассмотрения спора: суд – это специальный государственный орган, осуществляющий контроль за законностью и обоснованностью решений; он независим ни от одной ветви власти и имеет конституционные гарантии такой независимости; у него нет какой-либо заинтересованности в результате рассмотрения спора; он имеет надлежащую процессуальную форму рассмотрения спора; принципы судебного рассмотрения демократичны; гражданин и сам орган управления имеют равные процессуальные права и обязанности.

При разграничении юрисдикции или объема компетенции между судами общей юрисдикции, а также между ними и другими судами (например, арбитражными судами) решающее значение имеет следующее:

а) установленная федеральными законами *компетенция* судов по рассмотрению и разрешению дел (компетенция Конституционного Суда РФ, арбитражных судов, судов общей юрисдикции); например, ч. 2 ст. 4 ФКЗ «О судах общей юрисдикции Российской Федерации» от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ определяет, что суды общей юрисдикции рассматривают все административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов, за исключением дел, которые в соответствии с законодательством РФ рассматриваются другими судами;

б) вид или характер спора (дела), возникшего в сфере административных и иных публичных правоотношений, например:

- *конституционность* оспариваемой нормы законодательства;
- дела о защите нарушенных или оспариваемых *прав, свобод и законных интересов* граждан, прав и законных интересов организаций;
- *экономические споры*, вытекающие из порядка и результатов осуществления предпринимательской или иной экономической деятельности;

в) вид нормативного правового акта, поскольку нормативные акты могут отличаться друг от друга по различным основаниям, например по субъектам принятия этих актов, пределам их действия, предмету правового регулирования.

В судах общей юрисдикции оспариваются нормативные правовые акты, которые были приняты государственными органами и должностными лицами как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ (например, споры об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части либо актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами). Общими судами рассматриваются также другие административные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением *судебного контроля* за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных *публичных полномочий*.

7.2. Проверка конституционности нормативных правовых актов Конституционным Судом Российской Федерации

В сферу юрисдикции Конституционного Суда РФ входит проверка соответствия Конституции РФ: федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ; конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ; договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ; не вступивших в силу международных договоров РФ. Проверка конституционности указанных нормативных актов осуществляется по запросам соответствующих субъектов: Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

К компетенции судов общей юрисдикции не относится проверка соответствия указанных нормативных актов Конституции РФ (речь идет о федеральных законах, нормативных актах Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституциях республик, уставах, а также законах и иных нормативных актах субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ). В соответствии со ст. 21 КАС РФ Верховному Суду РФ подведомственны для рассмотрения как суда первой инстанции административные дела, например: об оспаривании *нормативных* правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ и иных государственных органов и государственных

корпораций; об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами; об оспаривании *ненормативных* правовых актов Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, иных государственных органов.

Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ лишь в случае обращения в этот Суд строго определенных в законе субъектов, если заявитель считает указанные нормативные акты не подлежащими действию из-за их неконституционности либо подлежащими действию вопреки официально принятому решению федеральных органов государственной власти, высших государственных органов субъектов РФ или их должностных лиц об отказе применять и исполнять их как не соответствующие Конституции РФ.

Отвечающее установленным требованиям *обращение* в форме запроса, ходатайства или жалобы представляет собой повод к рассмотрению дела в Конституционном Суде РФ. Основанием к рассмотрению дела в Конституционном Суде РФ является *обнаружившаяся неопределенность* в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ нормативный акт.

Решение Конституционного Суда РФ окончательно и не подлежит обжалованию; оно действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Государственный орган или должностное лицо, которые приняли признанный решением Конституционного Суда РФ не соответствующим Конституции РФ нормативный акт полностью или в части, должны рассмотреть вопрос о необходимости принятия нового нормативного акта, содержащего, в частности, положения об отмене нормативного акта либо о внесении изменений и (или) дополнений в нормативный акт, признанные неконституционными в отдельной его части. Такие же действия должны совершить государственный орган или должностное лицо в случае необходимости *устранения пробела в правовом регулировании*, если нормативный акт признан не соответствующим Конституции РФ.

Запрещается применение или осуществление (реализация) иным способом нормативного акта или отдельных его положений, признанных постановлением Конституционного Суда РФ не соответствующими Конституции РФ, с момента вступления в силу постановления Конституционного Суда РФ, которым нормативный акт или отдельные его положения признаны не соответствующими Конституции РФ, либо постановления Конституционного Суда РФ о признании нормативного акта либо отдельных его положений соответствующими Конституции РФ в проведенном (сделанном) Конституционным Судом Российской Федерации *истолковании*. Такой же запрет применения действует и в отношении нормативного акта или его отдельных положений в истолковании, расходящемся со сделанным Конституционным Судом РФ в этом постановлении истолкованием.

Суды общей юрисдикции, арбитражные суды при рассмотрении дел после вступления в силу постановления Конституционного Суда РФ (включая дела, производство по которым возбуждено до вступления в силу этого постановления) не имеют права:

- а) руководствоваться нормативным актом или отдельными его положениями, признанными этим постановлением Конституционного Суда РФ не соответствующими Конституции РФ;
- б) применять нормативный акт или отдельные его положения в истолковании, которое расходится со сделанным Конституционным Судом РФ в этом постановлении истолкованием.

Решения судов и иных органов, которые основаны на актах или их отдельных положениях, признанных постановлением Конституционного Суда РФ неконституционными, не должны исполняться и подлежат пересмотру в установленных федеральным законом случаях. Государственные органы и должностные лица обязаны осуществлять деятельность по приведению законов и иных нормативных актов в соответствие с Конституцией РФ в связи с решением Конституционного Суда РФ, т. е. такая деятельность должна проводиться в случаях, когда решением Конституционного Суда РФ нормативный акт признан не соответствующим Конституции РФ полностью или частично либо из постановления Конституционного Суда РФ о признании нормативного акта либо отдельных его положений соответствующими Конституции РФ в сделанном этим Судом истолковании вытекает необходимость устранения пробела или противоречий в правовом регулировании (ст. 80 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Правительство РФ, Президент РФ, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) обязаны осуществлять нормотворческую деятельность, обусловленную: 1) признанием решением Конституционного Суда РФ нормативного акта не соответствующим Конституции РФ полностью или частично; 2) необходимостью устранения вытекающего из решения Конституционного Суда РФ пробела в правовом регулировании.

Оспаривание нормативных правовых актов, проверка конституционности которых относится законом к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ, определяет в основном и решение вопросов о *подведомственности* судам общей юрисдикции дел об оспаривании нормативных правовых актов в порядке, установленном гл. 21 КАС РФ. Суды общей юрисдикции вправе рассматривать дела об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов, противоречащих закону. *Основанием* для рассмотрения судами общей юрисдикции дел об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов, находящихся ниже уровня федерального закона, является их противоречие иному нормативному правовому акту (кроме Конституции РФ), которое имеет *большую* юридическую силу.

Важным видом судебного контроля за законностью правовых актов и эффективной формой защиты конституций (или уставов) субъектов РФ является деятельность конституционных (уставных) судов в субъектах РФ. Несмотря на то что права субъектов РФ на создание конституционных (уставных) судов в соответствующих субъектах РФ законодательно установлены, процесс их формирования как в прошлые годы, так и в настоящее время идет чрезвычайно медленно. По состоянию на август 2017 г. конституционные (уставные) суды созданы и функционируют в 17 субъектах РФ. В мае 2014 г. в Государственную Думу направлен проект федерального закона «О Конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации». Однако в апреле 2015 г. этот законопроект был отклонен Государственной Думой.

При наличии в субъекте РФ *конституционного (уставного) суда* субъекта РФ суды общей юрисдикции не вправе рассматривать дела о проверке соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта РФ, поскольку рассмотрение этих дел отнесено ч. 1 ст. 27 ФКЗ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» к компетенции конституционного (уставного) суда субъекта РФ. Если субъект РФ не создал такого суда, то в целях реализации гарантированного ч. 1 ст. 46 Конституции РФ права на судебную защиту рассмотрение названных выше дел осуществляется *судами общей юрисдикции*.

7.3. Оспаривание нормативных правовых актов полностью или в части в судах общей юрисдикции

Вопрос оспаривания нормативных правовых актов (полностью или в части) и выявления их юридической состоятельности является частью более общего вопроса о порядке разрешения административно-правовых споров как одного из видов юридических конфликтов. Сама процедура оспаривания нормативного правового акта по установленным в КАС РФ правилам не влечет автоматического признания оспариваемого акта недействительным. Это, по сути, способ, направленный на выяснение соответствия акта требованиям и положениям законов и иных нормативных правовых актов, на выявление юридической силы и нормативной обоснованности. При удовлетворении административного искового заявления (т. е. при принятии судом решения о признании оспариваемого акта полностью или в части *не действующим*) оспариваемый акт утрачивает юридическую силу.

Особое значение в современной судебной практике имеют дела об оспаривании нормативных правовых актов по мотиву несоответствия (полностью или в части) их закону. Особенностью данной категории дел является то, что объектом судебного обжалования (оспаривания) выступает нормативный правовой акт. При этом судебная защита по таким делам затрагивает публичные интересы неопределенного круга лиц, так как сам нормативный акт распространяет свое действие на неограниченный круг лиц. Посред-

ством рассмотрения таких дел суд общей юрисдикции осуществляет судебный контроль за соответствием оспариваемых нормативных актов другому нормативному акту, который имеет большую юридическую силу и значимость в иерархии нормативных актов.

Характер рассматриваемого спора (дела), а также процедура его рассмотрения определяют выявление нормативной природы оспариваемого акта управления. Суд сначала определяет «нормативность» оспариваемого акта управления и соответствующие признаки, так как это имеет важнейшее значение для разграничения компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, которые содержат разъяснения законодательства и обладают нормативными свойствами, устанавливается в гл. 21 КАС РФ. По общему правилу в судах общей юрисдикции (по правилам КАС РФ) рассматриваются все дела об оспаривании нормативных правовых актов и признании их недействующими, кроме тех, проверка законности которых отнесена законодательством к компетенции Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов РФ.

К административным делам данной категории, подведомственным судам общей юрисдикции, относятся множество дел, в результате рассмотрения которых разрешаются различные виды административных и иных публичных споров, например: дела о признании противоречащими федеральным законам нормативных правовых актов представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также нормативных правовых актов федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств.

Виды нормативных правовых актов, которые могут быть проверены судами общей юрисдикции на предмет их соответствия закону, устанавливаются в многочисленных законодательных и иных нормативных правовых актах. Верховный Суд РФ согласно п. 4 ст. 2 ФКЗ от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» может рассмотреть в качестве суда первой инстанции *административные дела*, например:

1) об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, Судебного департамента при Верховном Суде РФ, Центрального банка РФ, ЦИК РФ, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также государственных корпораций;

2) об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, Центрального банка РФ, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, *содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами*;

3) об оспаривании ненормативных правовых актов Президента РФ, Совета Федерации ФС РФ, Государственной Думы ФС РФ, Правительства РФ, Правительственной комиссии за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации;

4) об оспаривании ненормативных правовых актов Министерства обороны Российской Федерации, иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы;

5) об оспаривании ненормативных правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Следственного комитета Российской Федерации, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих органов военной прокуратуры и военнослужащих военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации;

6) об оспаривании решений Высшей квалификационной коллегии судей РФ и решений квалификационных коллегий судей субъектов РФ о приостановлении или прекращении полномочий судей либо о приостановлении или прекращении их отставки, а также других решений квалификационных коллегий судей, обжалование которых в Верховный Суд РФ предусмотрено федеральным законом;

7) об оспаривании решений и действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи;

8) о приостановлении деятельности или ликвидации политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации централизованных религиозных организаций, имеющих местные религиозные организации на территории двух и более субъектов РФ;

9) о прекращении деятельности средства массовой информации, продукция которых предназначена для распространения на территории двух и более субъектов РФ;

10) об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) ЦИК РФ и расформировании ЦИК РФ;

11) об отмене регистрации кандидата на должность Президента РФ;

12) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным федеральным судам общей юрисдикции, за исключением районных судов и гарнизонных военных судов.

В соответствии с п. 2 ст. 4 ФКЗ от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» суды общей юрисдикции рассматривают все административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов, за исключением дел, которые в соответствии с российским законодательством должны рассматриваться другими судами.

Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа (в составе которых создается *судебная коллегия по административным судам* соглас-

но п. 2 ст. 24 ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации») рассматривают дела в качестве суда *первой, апелляционной, кассационной* инстанций, по новым или вновь открывшимся обстоятельствам в соответствии с установленной федеральными законами подсудностью.

В соответствии со ст. 7 ФКЗ от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» военным судам подсудны административные дела о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, граждан, проходящих военные сборы, от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений. *Судебная коллегия по делам военнослужащих* Верховного Суда РФ рассматривает в первой инстанции:

а) дела об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Министерства обороны Российской Федерации, иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы;

б) дела об оспаривании ненормативных правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Следственного комитета Российской Федерации, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих органов военной прокуратуры и военнослужащих военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации;

в) дела по заявлениям о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным окружным (флотским) военным судам (п. 3 ст. 9 ФКЗ «О военных судах Российской Федерации»).

Окружной (флотский) военный суд рассматривает в первой инстанции административные дела, связанные с государственной тайной, дела по административным исковым заявлениям о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным гарнизонным военным судам. Гарнизонный военный суд в пределах, установленных ФКЗ «О военных судах Российской Федерации», рассматривает в первой инстанции не отнесенные федеральным конституционным законом и (или) федеральным законом к подсудности Судебной коллегии по делам военнослужащих или окружного (флотского) военного суда административные дела.

Согласно п. 3 ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», если орган государственной власти субъекта РФ полагает, что федеральный закон не соответствует Конституции РФ, нормативный правовой акт федерального органа государственной власти не соответствует положениям Конституции РФ, федеральных законов или договоров о разграничении полномочий, устанавливающим разграничение предметов ведения и полномочий между федераль-

ными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, спор о компетенции либо вопрос о соответствии федерального закона Конституции РФ, соответствии нормативного правового акта федерального органа государственной власти Конституции РФ, федеральным законам или договорам о разграничении полномочий разрешается *соответствующим судом*.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяет, что противоречия закона, иного нормативного правового акта либо иного ненормативного правового акта законодательного органа субъекта РФ, а также исполнительного органа государственной власти субъекта РФ устанавливаются соответствующим судом, под которым, как правило, понимается суд общей юрисдикции одного уровня с органом, издавшим обжалуемый правовой акт.

В течение всего срока действия нормативного правового акта заинтересованные лица могут подать в суд административное исковое заявление о признании данного акта *недействующим*.

С административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта недействующим полностью или в части в суд вправе обратиться:

- а) лица, в отношении которых данный акт был применен;
- б) лица, являющиеся субъектами отношений, которые регламентируются оспариваемым нормативным правовым актом в случае, когда эти лица полагают, что оспариваемым актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы;
- в) общественные объединения (если право обращения в суд с административным иском в конкретных случаях предусмотрено федеральным законом);
- г) прокурор в пределах своей компетенции. В установленных п. 4 ст. 208 КАС РФ случаях правом на обращение в суд с административным исковым заявлением может Президент и Правительство РФ, законодательный (представительный) орган государственной власти и высшее должностное лицо субъекта РФ, орган местного самоуправления, глава муниципального образования.

По административному иску об оспаривании нормативного правового акта судом может быть принята лишь один вид *мер предварительной правовой защиты* – запрет применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений в отношении административного истца. Административное дело об оспаривании нормативного правового акта рассматривается с участием прокурора. Если административное дело об оспаривании нормативного правового акта возбуждено не на основании административного искового заявления прокурора, то прокурор, вступивший в судебный процесс, дает заключение по этому административному делу. Запрещено утверждать соглашение о *примирении сторон* по административному делу об оспаривании нормативного правового акта.

Суд, рассмотрев административное дело об оспаривании нормативного правового акта, может принять одно из решений:

1) об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты;

2) об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Если суд признает нормативный правовой акт не действующим полностью или в части, то данный акт или его отдельные положения не должны применяться (реализовываться на практике) с даты, которая указана судом. Решение суда о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части не может быть преодолено повторным принятием такого же акта.

Административные дела об оспаривании актов, которые содержат разъяснения законодательства и обладают нормативными свойствами, рассматриваются и разрешаются судом в соответствии с правилами, установленными г. 21 КАС РФ. При этом при рассмотрении данных административных дел необходимо учитывать особенностями, определенные ст. 217.1 КАС РФ. После рассмотрения административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд может:

1) удовлетворить заявленные требования полностью или в части и признать этот акт не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной даты, которую определит суд; такое решение принимается, когда оспариваемый акт: а) полностью или в части не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений; б) устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение;

2) отказать в удовлетворении заявленных требований; такое решение суд принимает в случае, когда оспариваемый акт: а) полностью или в части не обладает нормативными свойствами; б) соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений.

Возможность суда проверять нормативные акты и его право признавать некоторые из них (или конкретные положения) недействующими позволяет сделать и более общий теоретический вывод о том, что судебная практика всё более становится *источником права*. Судебное решение, принятое в результате рассмотрения дела о соответствии закону какого-либо нормативного правового акта, становится также нормотворческим, так как оно формирует новые права и обязанности субъектов права, устанавливает недействительность, а следовательно, и неминуемую отмену определенных законодательных положений (правил поведения).

Судьи судов общей юрисдикции должны иметь единые требования и рекомендации для обеспечения правильного и единообразного применения законодательства при производстве по административным делам об оспа-

ривании нормативных правовых актов. Поэтому еще до принятия в 2015 г. КАС РФ и с целью устренения из судебной практики рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов неопределенностей и противоречий 29 ноября 2007 г. было принято постановление Пленума Верховного Суда РФ № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» (в редакции постановлений Пленума Верховного Суда РФ от 10 июня 2010 г. № 13 и 9 февраля 2012 г. № 3).

7.4. Оспаривание решений, действий (бездействия) органов публичной власти, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих

Суды общей юрисдикции рассматривают все административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов, за исключением дел, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации рассматриваются другими судами.

Районный суд рассматривает все административные дела в качестве суда первой инстанции, за исключением дел, отнесенных федеральными законами к подсудности других судов.

Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа в соответствии с установленной федеральными законами подсудностью рассматривают дела в качестве суда первой, апелляционной, кассационной инстанций, по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, а также осуществляют иные полномочия в соответствии с федеральными законами.

Районными судами рассматриваются все дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и принятых ими административных актов (ст. 19 КАС РФ), не отнесенные ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» к подсудности Верховного Суда РФ (дела, подсудные Верховному Суду РФ устанавливаются п. 4 ст. 2 ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»), не отнесенные ст. 20 КАС РФ к подсудности верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа, а также не отнесенные п. 3 ст. 9 ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» к подсудности военных судов (ст. 18 КАС РФ).

К *должностным лицам*, решения, действия (бездействие) которых могут быть оспорены в соответствии с установленными в гл. 22 КАС РФ правилами, относятся лица, постоянно, временно, в том числе по специальному полномочию, выступающие от имени федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований Российской Федерации, принявших оспариваемое решение, совершивших оспариваемое действие

(бездействие), имеющие обязательный характер и затрагивающие права и свободы граждан и организаций, не находящихся в служебной зависимости от этих лиц.

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» относит к федеральным *государственным служащим* граждан, осуществляющих на основании служебного контракта профессиональную служебную деятельность на должностях федеральной государственной службы (федеральной государственной гражданской службы, военной службы, государственной службы иных видов) и получающих вознаграждение за счет средств федерального бюджета. Государственными гражданскими служащими субъекта РФ являются граждане, осуществляющие на основании служебного контракта профессиональную служебную деятельность на должностях государственной гражданской службы субъекта РФ и получающие вознаграждение за счет средств бюджета субъекта РФ.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

В органах государственной власти и органах местного самоуправления, как правило, учреждаются должности, не относящиеся к должностям, соответственно, государственной и муниципальной службы. Следовательно, решения, действия (бездействие) лиц, занимающих такие должности, не подлежат судебному оспариванию по правилам, установленным в гл. 22 КАС РФ.

Для оспаривания решения, действия (бездействия) органа, организации или лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, гражданин, организация, иные лица могут направить соответствующее заявление в так называемом *административном порядке*, т. е. обратиться за защитой: а) в вышестоящие в порядке подчиненности орган или организацию, к вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу; б) использовать иные внесудебные процедуры урегулирования споров.

Однако указанные субъекты права могут обратиться с соответствующим административным иском заявлением и непосредственно в суд общей юрисдикции.

Производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего устанавливается в гл. 22 КАС РФ. Если проверка законности решений, действий (бездействия) органов, организаций или лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, определена *иным судебным порядком*, то административные иски заявления о признании незаконными таких ре-

шений или действий (бездействия) не подлежат рассмотрению в порядке, установленном гл. 22 КАС РФ.

Субъектами обращения в суд с административным иском являются: а) граждане; б) организации; в) иные лица, г) общественные объединения (в случае, если это предусмотрено федеральным законом).

Основаниями для подачи административного искового заявления в суд в таких случаях считаются: а) нарушения прав, свобод и законных интересов граждан, организаций или иных лиц; б) наличие спора относительно их прав, свобод и законных интересов; в) создание препятствий к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов; г) незаконное возложение на них каких-либо обязанностей.

В случаях, определенных в КАС РФ, с административными исковыми заявлениями о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в защиту прав, свобод и законных интересов иных лиц, в суд могут обратиться органы государственной власти, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте РФ, иные органы, организации и лица, а также прокурор (в пределах своей компетенции). Подача административного искового заявления в таких случаях обусловлена уверенностью указанных субъектов в том, что оспариваемые решения, действия (бездействие): а) не соответствуют нормативному правовому акту; б) нарушают права, свободы и законные интересы граждан, организаций и иных лиц; в) создают препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов; г) а также если на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

Предъявление административного искового заявления об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и иных должностных лиц невозможно в тех случаях, когда в федеральном законе указано на необходимость обязательного соблюдения *досудебного порядка* разрешения административных споров, т. е. обратиться в суд в таких случаях возможно лишь после соблюдения этого порядка.

По данной категории административных дел суд в порядке, предусмотренном гл. 7 КАС РФ, может принять решение о приостановлении действия оспариваемого решения в части, относящейся к административному истцу, или о приостановлении совершения в отношении административного истца оспариваемого действия.

Дела об оспаривании правовых актов, имеющих ненормативный характер, в зависимости от субъектного состава участников и характера правоотношений разрешаются судами общей юрисдикции (в порядке административного судопроизводства по правилам КАС РФ) или арбитражными судами (в порядке административного судопроизводства по правилам АПК РФ).

Для подачи административных исковых заявлений об оспаривании административных актов органов публичной власти и их должностных лиц действуют правила подсудности, установленные в гл. 2 КАС РФ.

Как правило, административное исковое заявление может быть подано в суд в течение *трех месяцев* со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов. По некоторым категориям административных дел в КАС РФ установлены и иные сроки подачи административного искового заявления об оспаривании административных актов (например, десять дней).

Статья 220 КАС РФ устанавливает перечень требований к административному исковому заявлению о признании незаконными решений, действий (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями (например, сведения о правах, свободах и законных интересах административного истца, которые, по его мнению, нарушаются оспариваемыми решением, действием (бездействием); нормативные правовые акты и их положения, на соответствие которым подлежит проверить оспариваемое решение, действие (бездействие); требование о признании незаконными решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями).

При рассмотрении данной категории административных дел судом проверяется *законность* оспариваемого решения, действия (бездействия). Здесь важным является подход в проверке законности; проверка осуществляется: а) в той части, которая оспаривается; б) в отношении лица, являющегося административным истцом, или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление. Проверяя законность административных актов, суд не связан основаниями и доводами, которые содержатся в самом административном исковом заявлении о признании незаконными этих актов; суд выясняет в полном объеме и иные обстоятельства, необходимость изучения которых указана в ч. 9 и 10 ст. 226 КАС РФ (например, нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца; соблюдены ли сроки обращения в суд; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия); порядок принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такой порядок нормативно определен; основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания конкретизированы в нормативных правовых актах).

Суд, рассмотрев по существу административное дело об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, может принять одно из следующих решений:

1) *об удовлетворении* полностью или в части заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) *незаконными*; такое решение основывается на признании их судом: а) не соответствующими нормативным правовым актам и б) нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца; как следствие такого решения

по делу, суд возлагает на административного ответчика обязанность устранить нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или препятствия к их осуществлению либо препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов лиц, в интересах которых было подано соответствующее административное исковое заявление;

2) об отказе в удовлетворении заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными.

7.5. Административное судопроизводство в арбитражных судах (оспаривание нормативных правовых актов в Суде по интеллектуальным правам; оспаривание ненормативных правовых актов в арбитражном суде)

Анализируя нормы АПК РФ по распределению подведомственности дел арбитражным судам, можно констатировать наличие нескольких важнейших положений, относящихся к административному судопроизводству.

Арбитражный процессуальный кодекс РФ распределил *подведомственность* дел арбитражному суду в соответствии со ст. 27–33. Хотя термины «арбитражное судопроизводство», «правосудие в арбитражных судах» или «судопроизводство в арбитражных судах» не указываются в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, АПК РФ дает весьма детальное представление о сущности этих категорий. Статья 1 АПК РФ относит к судопроизводству в арбитражных судах осуществляемое арбитражными судами в Российской Федерации правосудие в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности путем разрешения экономических споров и рассмотрение иных дел, отнесенных к их компетенции названным Кодексом и другими федеральными законами, по правилам, установленным законодательством о судопроизводстве в арбитражных судах.

Важно отметить, что с целью обеспечения судебного контроля над публичным управлением АПК РФ устанавливает такие задачи судопроизводства в арбитражных судах, как: 1) защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, а также прав и законных интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц в указанной сфере; 2) укрепление законности и предупреждение правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Конституция РФ, федеральные конституционные законы «О судебной системе Российской Федерации», «Об арбитражных судах в Российской Федерации», АПК РФ и принимаемые в соответствии с ними другие федеральные законы определяют *порядок судопроизводства* в арбитражных судах.

Арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. В соответствии с ч. 2 ст. 27 АПК РФ арбитраж-

ные суды разрешают экономические споры и рассматривают иные дела с участием:

- 1) организаций, являющихся юридическими лицами;
- 2) граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющих статус индивидуального предпринимателя, который приобретен в установленном законом порядке;
- 3) Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований;
- 4) государственных органов, органов местного самоуправления;
- 5) иных органов, должностных лиц, образований, не имеющих статуса юридического лица, и граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя.

Федеральные законы могут отнести к подведомственности арбитражных судов и иные дела.

В структуру подведомственности арбитражных судов входят рассматриваемые ими в *порядке административного судопроизводства* возникающие из *административных и иных публичных правоотношений* экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности. Таким образом, АПК РФ связывает термин «административное судопроизводство» с рассмотрением арбитражными судами различных по своему предмету экономических споров и иных дел, возникающих из административных и других публичных правоотношений.

Административное судопроизводство является *формой разрешения* возникающих из административных и иных публичных правоотношений экономических споров и других дел, связанных с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности.

Законодатель в ст. 29 АПК РФ устанавливает подведомственность арбитражным судам *экономических споров и других дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений*.

Согласно ст. 29 АПК РФ арбитражным судам подведомственны дела:

а) об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, если АПК РФ относит рассмотрение таких дел к компетенции Суда по интеллектуальным правам; Суд по интеллектуальным правам является специализированным арбитражным судом, рассматривающим в пределах своей компетенции дела по спорам, связанным с защитой интеллектуальных прав, в качестве суда первой и кассационной инстанций – ст. 26.1 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (глава 23 АПК РФ);

б) об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, если АПК РФ относит рассмотрение таких дел к компетенции Суда по интеллектуальным правам (ст. 195.1 АПК РФ);

в) об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, на-

деленных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц (гл. 24 АПК РФ);

г) об административных правонарушениях, если федеральным законом (КоАП РФ) их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда (гл. 25 АПК РФ; п. 3 ст. 23.1 КоАП РФ);

д) о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их взыскания (гл. 26 АПК РФ);

е) другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда (подп. 5 п. 1 ст. 29 АПК РФ).

Таким образом, административное судопроизводство в арбитражном суде – это производство в арбитражном суде по оспариванию: 1) *нормативных* правовых актов (в случае, если производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов возбуждается на основании заявлений заинтересованных лиц, обратившихся в Суд по интеллектуальным правам с требованием о признании такого оспариваемого акта недействующим); 2) актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (компетенция Суда по интеллектуальным правам); 3) *ненормативных* правовых актов (административных актов), решений и действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц. Кроме этого, как уже было отмечено, арбитражные суды рассматривают также в порядке административного судопроизводства *дела об административных правонарушениях*. Следует отметить, что до принятия в 2015 г. КАС РФ единственным важнейшим кодифицированным процессуальным актом в России являлся АПК РФ, который вслед за Конституцией РФ использовал понятия «административное судопроизводство» или «порядок административного судопроизводства».

Раздел III АПК РФ «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений» устанавливает особенности как направления в арбитражный суд заявления по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, так и порядок их рассмотрения. При этом в качестве одной из важнейших характеристик административного судопроизводства является возложение обязанности доказывания обстоятельств, которые послужили основанием для принятия оспариваемого акта, законности оспариваемых решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц на органы и лиц, принявших оспариваемый акт (решение) или совершивших оспариваемые действия (бездействие).

Таким образом, в соответствии с АПК РФ, когда речь идет о судебном оспаривании правовых актов (нормативных и ненормативных) и об оспаривании решений и действий (бездействия) должностных лиц и органов, осуществля-

ющих публичные полномочия, устанавливается следующий порядок разрешения таких споров: 1) дела об оспаривании нормативных правовых актов и дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, рассматривает только Суд по интеллектуальным правам (гл. 23 АПК); 2) арбитражные суды рассматривают дела об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц (гл. 24 АПК РФ).

В гл. 23 АПК РФ установлены основные процессуальные положения рассмотрения Судом по интеллектуальным правам дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. Возбуждение производства по делам об оспаривании нормативных правовых актов происходит на основании заявлений заинтересованных лиц, которые обратились с требованием о признании такого оспариваемого акта *недействующим*. В Суд по интеллектуальным правам с заявлениями о признании недействующими нормативных правовых актов, могут обратиться граждане, организации и иные лица в случае, если они полагают, что такой оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают их права и законные интересы. Правом обращения в Суд по интеллектуальным правам имеют также *прокурор, государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы*.

В соответствии с п. 4 ст. 34 АПК РФ Суд по интеллектуальным правам в качестве суда первой инстанции рассматривает следующие дела:

а) дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в сфере патентных прав и прав на селекционные достижения, права на топологии интегральных микросхем, права на секреты производства (ноу-хау), права на средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, права использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии;

б) дела об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти в указанной сфере правоотношений, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами;

в) дела по спорам о предоставлении или прекращении правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий (за исключением объектов авторских и смежных прав, топологий интегральных микросхем), в том числе: 1) об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) федерального органа по интеллектуальной собственности, федерального органа исполнительной власти по селекционным достижениям и их должностных лиц, а также органов, уполномоченных Правительством РФ рассматривать заявки на выдачу патента на секретные изобретения; 2) об оспаривании решений федерально-

го антимонопольного органа о признании недобросовестной конкуренцией действий, связанных с приобретением исключительного права на средства индивидуализации юридического лица, товаров, работ, услуг и предприятий; 3) об установлении патентообладателя; 4) о признании недействительными патента на изобретение, полезную модель, промышленный образец или селекционное достижение, решение о предоставлении правовой охраны товарному знаку, наименованию места происхождения товара и о предоставлении исключительного права на такое наименование, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их признания недействительными; 5) о досрочном прекращении правовой охраны товарного знака вследствие его неиспользования.

Глава 23 АПК РФ («Рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов по интеллектуальным правам») устанавливает: порядок рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов Судом по интеллектуальным правам; перечень лиц, имеющих право на обращение в Суд по интеллектуальным правам; требования к заявлению о признании нормативного правового акта недействующим; процедура судебного разбирательства и принятие решения суда по делу; опубликование решения суда. Рассмотрение дела об оспаривании нормативного правового акта производится коллегиальным составом судей в срок, который не должен превышать трех месяцев со дня поступления заявления в суд. Важной особенностью является возможность признания Судом по интеллектуальным спорам обязательной явки в судебное заседание представителей государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, принявших оспариваемый нормативный правовой акт; суд может вызвать их в судебное заседание для дачи объяснений.

Рассматривая в судебном заседании дело, суду необходимо: 1) проверить оспариваемый акт (или его отдельное положение); 2) установить соответствие оспариваемого акта федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, который имеет большую юридическую силу; 3) выяснить надлежащие полномочия органа или лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт; 4) установить обстоятельства, которые явились основанием для принятия оспариваемого акта. Принципиальным моментом судебного разбирательства является возложение на орган или должностное лицо, принявших оспариваемый акт, обязанности доказывания соответствия оспариваемого нормативного правового акта нормам федерального законодательства, наличия у органа или должностного лица надлежащих полномочий на принятие оспариваемого акта, а также обстоятельства, послужившего основанием для его принятия.

При рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов Суд по интеллектуальным правам в судебном заседании: 1) осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельного положения; 2) устанавливает соответствие его федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу; 3) определяет полномочия органа или лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт (ч. 4 ст. 194 АПК РФ).

Суд по интеллектуальным правам по результатам рассмотрения дела об оспаривании нормативного правового акта вправе принять одно из решений:

- а) о признании оспариваемого акта или отдельных его положений соответствующими иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу;
- б) о признании оспариваемого нормативного правового акта или отдельных его положений не соответствующими иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующими полностью или в части.

Решение Суда по интеллектуальным спорам по делу об оспаривании нормативного правового акта вступает в законную силу немедленно после его принятия. Следовательно, нормативный правовой акт или отдельные его положения, которые признаны судом недействующими, не должны применяться с момента вступления в законную силу решения суда; при этом они должны приводиться органом или лицом, принявшими оспариваемый акт, в соответствие с законом или иным нормативным правовым актом, имеющим боольшую юридическую силу.

По результатам рассмотрения дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, Суд по интеллектуальным правам может принять одно из следующих решений:

- а) о признании оспариваемого акта полностью или в части не обладающим нормативными свойствами и соответствующим разъясняемым им нормативным положениям;
- б) о признании оспариваемого акта полностью или в части не соответствующим разъясняемым им нормативным положениям, устанавливающим не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение, и о признании этого акта не действующим полностью или в части.

Рассмотрение *дел об оспаривании ненормативных* правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц осуществляется *арбитражным судом* по предусмотренным АПК РФ общим правилам искового производства с особенностями, которые установлены в гл. 24 АПК РФ. Возбуждение производства по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц основывается на заявлении заинтересованного лица, которое обратилось в арбитражный суд. В заявлении содержится требование о признании (1) *недействительными* ненормативных правовых актов или (2) о признании *незаконными* решений и действий (бездействия) указанных органов и лиц.

В арбитражный суд с заявлением о признании *недействительными* ненормативных правовых актов, *незаконными* решений и действий (бездей-

ствия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц вправе обратиться граждане, организации, иные лица, прокурор, а также органы, осуществляющие публичные полномочия, если они полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности. Такие заявления рассматриваются в *арбитражном суде* в случае, если их рассмотрение в соответствии с федеральным законом не отнесено к компетенции других судов.

Важно, чтобы заявление о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными соответствовало в полном объеме требованиям, перечисленным в ст. 199 АПК РФ. Заявитель может обратиться в арбитражный суд с ходатайством о приостановке действия оспариваемого акта или решения.

При рассмотрении таких дел арбитражный суд: 1) осуществляет *проверку* оспариваемого акта (или его отдельных положений); 2) устанавливает их *соответствие закону* или иному нормативному правовому акту; 3) определяет наличие *полномочий* у органа или лица, которые приняли оспариваемый акт, решение или совершили оспариваемые действия (бездействие); 4) устанавливает, *нарушают ли* оспариваемый акт, решение и действие (бездействие) права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Арбитражный суд, установив, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы заявителей в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской или иной экономической деятельности, принимает решение о признании ненормативного правового акта *недействительным*, решений и действий (бездействия) *незаконными*. Со дня принятия решения арбитражного суда о признании недействительным ненормативного правового акта полностью или в части указанный акт (или его отдельные положения) не подлежат применению. Если в результате судебного разбирательства арбитражный суд установит, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решения и действия (бездействие) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц *соответствуют* закону или иному нормативному правовому акту и *не нарушают* прав и законных интересов заявителя, суд принимает *решение об отказе в удовлетворении* заявленного требования.

В отдельных случаях в федеральных законах закреплена норма, содержащая ссылку на так называемое «соответствующее процессуальное зако-

нодательство», определяющее судебный порядок обжалования нормативных правовых актов административных органов. Например, п. 4 ст. 138 Налогового кодекса РФ определяет, что обжалование организациями и физическими лицами в судебном порядке актов (в том числе нормативных) налоговых органов, действий или бездействия их должностных лиц производится в порядке, предусмотренном соответствующим процессуальным законодательством Российской Федерации. Пункт 6 ст. 23 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» закрепляет за антимонопольным органом полномочие по обращению в суд с заявлениями о признании недействующими либо недействительными полностью или частично противоречащих антимонопольному законодательству, в том числе создающих необоснованные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности, ненормативных актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации. В арбитражный суд антимонопольный орган может обратиться с исками, заявлениями о нарушении антимонопольного законодательства, в том числе с исками, заявлениями о признании недействующими либо недействительными полностью или частично противоречащих антимонопольному законодательству, в том числе создающих необоснованные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности, ненормативных актов указанных государственных и муниципальных органов.

Статья 23.1. КоАП РФ устанавливает подведомственность и подсудность дел об административных правонарушениях, рассматриваемых судами. В соответствии с установленной подведомственностью дела об административных правонарушениях могут рассматриваться судьями судов общей юрисдикции, арбитражных судов, гарнизонных военных судов, мировыми судьями. Районный суд может рассматривать дела об административных правонарушениях в случаях, которые определены КоАП РФ. Судьи арбитражных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП и совершенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Военные суды рассматривают также дела об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы.

Глава 25 АПК РФ содержит правила рассмотрения дел об административных правонарушениях. Причем законодатель предусмотрел два вида такого административного судопроизводства: 1) порядок рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности, отнесенных федеральным законом к подведомственности арбитражных судов (ст. 202–206 АПК РФ); 2) порядок рассмотрения дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности (ст. 207–211 АПК РФ).

В порядок рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности включаются: основания возбуждения производства; подача заявления о привлечении к административной ответственности; требования к заявлению; судебное разбирательство по делам о привлечении к административной ответственности; решение арбитражного суда по делу о привлечении к административной ответственности. Такие же элементы определяются в АПК РФ и для порядка рассмотрения дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности.

Таким образом, в соответствии с терминологией АПК РФ, процедура привлечения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности и рассмотрение таких дел арбитражными судами о привлечении к административной ответственности называется «административным судопроизводством». Однако природа административно-деликтных правоотношений, возникающих при применении арбитражными судами административных наказаний, и их правовое значение существенно отличаются от юридической природы и характеристики дел, возникающих из публичных правоотношений и связанных с оспариванием нормативных правовых актов, обжалованием решений и действий (бездействия) органов публичной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели, совершившие административные правонарушения, *привлекаются* к административной ответственности в связи с осуществлением ими предпринимательской или иной экономической деятельности. Дела о привлечении их к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, отнесенные КоАП РФ к подведомственности арбитражных судов, рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ, с особенностями, которые определены в гл. 25 АПК РФ. На основании заявлений органов и должностных лиц, уполномоченных в соответствии с КоАП РФ составлять протоколы об административных правонарушениях и требующих привлечь к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, возбуждается производство о привлечении указанных лиц к административной ответственности. Судья арбитражного суда единолично рассматривает в судебном заседании дела о привлечении к административной ответственности лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность. Арбитражный суд принимает решение по делу о привлечении к административной ответственности по правилам, установленным в гл. 20 АПК РФ.

В качестве характеристики *активной роли* арбитражного суда в судебном заседании АПК РФ устанавливает его право истребовать от административного органа, составившего протокол об административном правонарушении, доказательства, которые необходимы для рассмотрения дела и принятия решения (п. 5 ст. 205 АПК РФ).

Результатами рассмотрения заявления о привлечении к административной ответственности являются следующие решения арбитражного суда: 1) о привлечении к административной ответственности; 2) об отказе в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности.

Производство по делам *об оспаривании решений административных органов* о привлечении лица к административной ответственности возбуждается на основании заявлений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, привлеченных к административной ответственности в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности, а также на основании заявлений потерпевших. Арбитражный суд принимает решение о *признании незаконным и об отмене оспариваемого решения* административного органа о привлечении лица к административной ответственности либо *об изменении решения* в случае, если в судебном заседании будет установлено, что: а) не соответствует закону оспариваемое решение о привлечении лица к административной ответственности или порядок его принятия; б) отсутствуют основания для привлечения лица к административной ответственности или основания для применения конкретной меры административной ответственности; в) оспариваемое решение принято административным органом или должностным лицом с превышением их полномочий¹¹⁴. Арбитражный суд, рассмотрев заявление об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности, может установить законность и обоснованность решения административного органа о привлечении к административной ответственности. В этом случае судом принимается решение *об отказе в удовлетворении требования заявителя*.

§ 8. Прокурорский надзор

Для обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства в Российской Федерации действует система органов прокуратуры. Прокуратура Российской Федерации осуществляет от имени государства надзор за исполнением законов, действующих на ее территории, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹¹⁵). Отсюда *прокурорский надзор – это особый вид государственной деятельности, осуществляемый Генеральным прокурором и подчиненными ему прокуро-*

¹¹⁴ О превышении должностных полномочий см. также: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий».

¹¹⁵ О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ (с изм. и доп. от 28.11.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 49. Ст. 4472 ; 2015. № 52. Ст. 7537 (далее по тексту данного параграфа – федеральный закон о прокуратуре).

рами, направленный на обеспечение точного и единообразного исполнения законов, соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, судебными приставами, администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Кроме прокуратуры, государственный надзор и ведомственный контроль за исполнением отдельных видов законов осуществляют иные органы государственного управления и контроля. Однако прокурорский надзор отличается от иных видов надзора и контроля следующими признаками:

1) прокурорский надзор обеспечивает исполнение всех законов, действующих на территории Российской Федерации, тогда как иные виды надзора и контроля обеспечивают исполнение законов, регулирующих конкретные виды деятельности, а в отдельных случаях также и подзаконных нормативных актов;

2) прокурор использует в своей деятельности полномочия, позволяющие установить нарушения законов и путем внесения актов прокурорского реагирования требовать от соответствующих органов или должностных лиц их устранения. Должностные лица и органы, осуществляющие иные виды надзора и контроля, не только устанавливают нарушения, но и устраняют их;

3) прокурор при выявлении нарушений закона может ставить перед соответствующими органами вопрос о привлечении к ответственности виновных лиц. Органы надзора и контроля в соответствии с положениями гл. 23 Кодекса об административных правонарушениях РФ¹¹⁶ наделены полномочиями по привлечению таких лиц к административной ответственности.

Применительно к отношениям, которые урегулированы нормами административного права, можно выделить такие *основные участки деятельности прокуратуры*, как: надзор за исполнением законов органами исполнительной власти и органами местного самоуправления; надзор за исполнением законов органами государственного управления и органами контроля; надзор за исполнением федеральных законов государственными гражданскими и муниципальными служащими; возбуждение и расследование административных дел (административное преследование); участие прокурора в рассмотрении дел об административном производстве.

¹¹⁶ Кодекс об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп. на 23.06.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1 ; 2016. № 26 (Ч. 1). Ст. 3882.

Первые три участка деятельности являются составной частью двух отраслей прокурорского надзора: надзора за исполнением законов (ст. 21 федерального закона о прокуратуре) и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (ст. 26 федерального закона о прокуратуре). Эти две отрасли, имея единый объект надзора и очень сходные полномочия, отличаются друг от друга предметом надзора, а также пределами надзорных полномочий.

Так, *предмет надзора за исполнением законов* – это деятельность федеральных министерств, государственных комитетов, служб и иных федеральных органов исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, органов военного управления, органов контроля, их должностных лиц, субъектов осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций по соблюдению Конституции РФ и исполнению законов, действующих на территории Российской Федерации, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов. В Конституции РФ¹¹⁷ содержатся нормы прямого действия, поэтому неуклонное их соблюдение составляет фундамент законности в Российской Федерации. К актам, надзор за исполнением которых осуществляет прокуратура РФ, относятся также международные договоры Российской Федерации и акты, содержащие общепризнанные принципы и нормы международного права, которые согласно ст. 15 Конституции РФ являются составной частью российской правовой системы. Что касается законов, то прокуратура РФ осуществляет надзор за исполнением федеральных конституционных законов, федеральных законов, кодексов, основ законодательства, конституций (уставов) субъектов РФ, законов субъектов РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹¹⁸ прокуроры осуществляют также надзор за исполнением уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов. Принимая во внимание, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ), можно отметить, что издаваемые ими нормативные акты, хотя и регулируют важные направления деятельности муниципальных образований, но к законам отнесены быть не могут. Они – подзаконные нормативные акты. И если государство желает, чтобы методами прокурорского надзора обеспечивалось исполнение уставов муниципальных образований и муниципальных нормативно-правовых актов, то следу-

¹¹⁷ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп. от 21.07.2014) // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

¹¹⁸ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с изм. и доп. от 23.06.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822 ; 2016. № 26 (Ч. 1). Ст. 3866.

ет расширить предмет надзора, включив в ч. 1 ст. 1 федерального закона о прокуратуре положение о том, что прокуратура РФ осуществляет надзор как за исполнением законов, так и уставов муниципальных образований и муниципальных нормативных правовых актов. Кроме того, органы местного самоуправления наделены полномочиями принимать правовые акты, которые носят не нормативный, а частный правоприменительный характер (например: постановление о предоставлении Петровой И. С. земельного участка под строительство парикмахерской). Такие правоприменительные акты сами являются предметом надзора прокуратуры, так как прокуратура обеспечивает соответствие их законам (п. 2 ч. 1 ст. 21 федерального закона о прокуратуре).

Предмет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина – это деятельность (действие, бездействие, решения) по соблюдению прав и свобод человека и гражданина этими же органами. Нарушение прав и свобод человека и гражданина, как правило, связано с нарушением требований законов либо несоблюдением положений Конституции РФ, тогда как не всякое нарушение закона влечет за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина. Отсюда можно сделать вывод, что надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является составной частью надзора за исполнением законов. Поэтому далее, если иное не оговорено в тексте данного параграфа, мы будем вести речь о единых пределах, методиках надзора, актах прокурорского реагирования применительно к анализируемым участкам деятельности.

Пределы надзорных полномочий прокурора, помимо предмета, объектов и самих полномочий, определяются запретом подменять иные государственные органы, и, относительно надзора за исполнением законов, проверки должны проводиться на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором. Что касается запрета подменять иные государственные органы, здесь следует уточнить, что этот запрет распространяется на направление актов прокурорского реагирования в поднадзорные органы. Вместе с тем прокурор не лишен права обращаться в суд за защитой прав и свобод человека и гражданина, интересов общества, государства, муниципальных образований (ч. 3 ст. 22 и ч. 4 ст. 27 федерального закона о прокуратуре).

Требует уточнения и второе ограничение полномочий прокурора. Несмотря на то что федеральный закон о прокуратуре связывает проведение проверки исполнения законов наличием информации о нарушениях законов (ч. 2 ст. 21), Генеральный прокурор Российской Федерации в приказе от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» в п. 3 требует «надзор за законностью правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, военного управления, органами контроля, их должностными лицами, осуществлять независимо от поступле-

ния информации о нарушениях законности»¹¹⁹. Обеспечение же надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина таким ограничением не обременено.

И, наконец, третье ограничение полномочий связано с требованием законодателя при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина не вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность. Думается, что данное ограничение не имеет под собой реальной основы. Дело в том, что оперативно-хозяйственная деятельность не регламентируется законом и осуществляется организациями на свой страх и риск. А раз так, то данное ограничение не является действующим.

Субъекты надзорной деятельности. В зависимости от места прокуратуры в системе органов прокуратуры следует различать компетенцию в области надзора за исполнением законов и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина следующим образом: надзор за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, федеральными органами контроля и их должностными лицами осуществляет Генеральная прокуратура; надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, территориальными федеральными органами исполнительной власти, территориальными органами контроля и их должностными лицами – прокуратуры субъектов Российской Федерации; надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления, районными (городскими) территориальными органами исполнительной власти, органами контроля и их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций – районные (городские) прокуратуры.

Прокурорский надзор за законностью правовых актов. Федеральные министерства, государственные комитеты, службы и иные федеральные органы исполнительной власти, представительные (законодательные) и исполнительные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций в пределах компетенции, предоставленной им законодательством Российской Федерации, наделены полномочиями по изданию правовых актов. В теории права выделяют нормативные правовые акты и ненормативные (правоприменительные, акты индивидуального характера) правовые акты.

Нормативные правовые акты согласно п. 9 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О прак-

¹¹⁹ Законность. 2007. № 12. С. 34–39; 2012. № 4. С. 37–41 (с изм. и доп. от 9.02.2012 г. № 39, от 10.02.2012 г. № 46).

тике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»¹²⁰ характеризуются следующими признаками: а) издаются в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом; б) содержат правовые нормы (правила поведения) обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. В соответствии с п. 10 данного постановления в отдельных случаях о нормативном характере оспариваемого правового акта свидетельствуют утвержденные данным актом приложения. К нормативным правовым актам относятся и законы субъектов РФ: они принимаются законодательными (представительными) органами власти субъектов Российской Федерации и отвечают всем признакам нормативного правового акта. Однако в данном случае в компетенцию прокурора не входит обеспечение соответствия одного закона, обладающего меньшей юридической силой (закона субъекта), другому, обладающему высшей юридической силой (федеральному закону). Думается, что решение такого вопроса должно относиться к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации и (или) конституционных (уставных) судов субъектов Федерации. Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации неоднозначно пытается решить этот вопрос. Так, в постановлении 11 апреля 2000 г. № 6-П он допускает обращение прокурора в суд общей юрисдикции с требованием о проверке соответствия закона субъекта Российской Федерации федеральному закону и право суда рассмотреть этот вопрос¹²¹, тогда как в постановлении от 18 июля 2003 г. № 13-П сказано, что дела об оспаривании конституций (уставов) субъектов Российской Федерации суды общей юрисдикции рассматривать не вправе¹²². В связи с этим хотелось бы еще раз подчеркнуть, что предметом прокурорского надзора является правоприменительная деятельность поднадзорных органов, а не законотворческая.

К ненормативным правовым актам следует относить акты, устанавливающие, изменяющие или отменяющие права и обязанности конкретных лиц, т. е. акты применения права: например, постановление по делу о привлече-

¹²⁰ Рос. газета. 2007. 8 дек. (с изм. и доп. от 10.06.2010 г. № 13, 09.02.2012 г. № 3).

¹²¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 г. № 6-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 16. Ст. 1774.

¹²² По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 30. Ст. 3101.

нии лица к административной ответственности; постановление о предоставлении земельного участка под строительство жилого дома и т. д.

Исходя из этого можно сделать вывод о том, что прокуратура обеспечивает надзор за соответствием законам как нормативных правовых актов, так и правоприменительных правовых актов, издаваемых поднадзорными прокуратуре органами. Определение вида правового акта необходимо для использования методик прокурорского надзора.

Так, для обеспечения надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления Генеральный прокурор Российской Федерации требует:

1) активно участвовать прокурорским работникам в подготовке нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан, для чего: своевременно запрашивать и изучать проекты региональных, муниципальных нормативных правовых актов; составлять заключения, содержащие правовой анализ этих проектов; участвовать в работе комитетов, комиссий и рабочих групп представительных и исполнительных органов публичной власти; своевременно направлять в адрес руководителей указанных органов замечания и предложения об устранении выявленных в проектах нормативных правовых актов несоответствий федеральным и региональным законам; в случае отклонения замечаний на проекты нормативных правовых актов направлять информацию высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, главе муниципального образования для использования ими права отклонить принятые представительными органами нормативные правовые акты;

2) проводить проверки соответствия законам принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления нормативных правовых актов, для чего: организовывать изучение нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в течение 30 дней со дня их принятия или внесения изменений в действующие нормативные правовые акты; результаты изучения отражать в подписанном руководителем прокуратуры заключении о соответствии нормативного правового акта Конституции Российской Федерации и законам; в случаях несогласия органов публичной власти с позицией прокурора либо затягивания вопроса о приведении нормативного правового акта в соответствие с законом – обращаться с заявлением в суд о признании нормативного правового акта противоречащему закону; в течение месяца с момента изменения федерального законодательства проводить сверки действующих нормативных правовых актов в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, о чем составлять соответствующие акты о наличии или отсутствии нормативных правовых актов, вступивших в противоречие с федеральным законодательством; для установления соответствия или несоответствия нормативного правового акта Конституции РФ и законам использовать на регулярной основе данные федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, обеспечивать деловое

сотрудничество с территориальными органами Минюста России, полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, с главными федеральными инспекторами в субъектах Российской Федерации, контролирующими органами, общественными организациями, средствами массовой информации¹²³.

Немаловажную роль в обеспечении принятия соответствующих законам нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, иными государственными органами и организациями, органами местного самоуправления, их должностными лицами играет антикоррупционная экспертиза¹²⁴. Одним из субъектов такой экспертизы является Генеральный прокурор РФ¹²⁵.

В научной литературе распространена позиция, согласно которой цель антикоррупционной экспертизы – это выявление коррупциогенных факторов и их последующее устранение в правовых актах и их проектах¹²⁶. Но кроме этого, О. В. Казаченкова к данной цели относит еще и «включение в положения таких актов антикоррупционных норм в превентивных целях, в том числе внесение предложений о необходимости отмены нормативного правового акта, внесение в него изменений, доработки либо отклонения проекта нормативного правового акта»¹²⁷.

Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов проводится с применением Методики, определенной Правительством РФ (ст. 3 федерального закона об антикоррупционной экспертизе).

Методика – это совокупность приемов, методов, система правил выполнения какой-либо работы, исследования¹²⁸. Следовательно, к компетенции Правительства РФ (при буквальном толковании) отнесено определение совокупности приемов и методов проведения антикоррупционной экспертизы.

Рассмотрим методику проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и принятых правовых актов органов государственной власти субъектов РФ.

¹²³ См.: Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 2 октября 2007 г. № 155 // Законность. 2007. № 11. С. 23–27.

¹²⁴ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17 июля 2009 г. (с изм. и доп. от 21.10.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609; 2013. № 48. Ст. 6278.

¹²⁵ См.: Сухаренко А. Общество против коррупции // ЭЖ-Юрист. 2013. № 20. С. 21.

¹²⁶ См.: Семенова Е. И. Антикоррупционная экспертиза как полиотраслевой вид юридически значимой деятельности // Административное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 33.

¹²⁷ Казаченкова О. В. Административно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 29–38.

¹²⁸ См.: Кудрявцев В. Л. Антикоррупционная экспертиза : вопросы теории и методики производства // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов. М., 2010. С. 89.

Прокуратура проводит антикоррупционную экспертизу согласно Методике, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96¹²⁹.

Так, в Методике выделено два вида коррупциогенных факторов:

– устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил;

– содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

К первому виду коррупциогенных факторов относятся:

– широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти (их должностных лиц);

– определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

– выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти (их должностных лиц);

– чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

– принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции органов государственной власти (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

– заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

– отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения органами государственной власти (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

– отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права (блага)¹³⁰.

Ко второму виду коррупциогенных факторов можно отнести:

– наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

¹²⁹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 (с изм. и доп. от 27.11.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 10. Ст. 1084 ; 2013. № 13. Ст. 1575.

¹³⁰ См.: *Филатов С. В.* Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (их проектов) // *Законность.* 2013. № 2. С. 33.

– злоупотребление правом заявителя органами государственной власти (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

– юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера¹³¹.

Выявленные в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупциогенные факторы отражаются в требовании прокурора об изменении нормативного правового акта или в обращении прокурора в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

В требовании прокурора об изменении нормативного правового акта и в заключении должны быть указаны выявленные в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения.

Заключение носит рекомендательный характер и подлежит обязательно рассмотрению соответствующим органом, организацией или должностным лицом.

Для обеспечения надзора за исполнением законов при издании ненормативных правовых актов следует пользоваться несколько иной методикой. Прокурор чисто физически не может обеспечить постоянный надзор за соответствием законам таких правовых актов. Поэтому надзор за исполнением законов он должен осуществлять при наличии информации о правонарушении (ч. 2 ст. 21 федерального закона о прокуратуре)¹³², а надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина – как при наличии такой информации, так и по собственной инициативе либо по указанию вышестоящего прокурора.

Получив жалобу либо указание, прокурор в установленный Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹³³ срок должен провести проверку соответствия правового акта закону. Для этого он вправе: при предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территорию и в помещение поднадзорных органов; иметь доступ к их документам и материалам; требовать представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; пользоваться услугами специалиста для выяснения возникших вопросов; требо-

¹³¹ См.: Каплунов В. Н. Превентивная сторона надзора за законностью нормативных правовых актов // Законность. 2013. № 7. С. 45.

¹³² В соответствии с п. 6 приказа Генерального прокурора № 195 проверки исполнения законов проводить на основании поступившей в органы прокуратуры информации (обращений граждан, должностных лиц, сообщений средств массовой информации и т. п.), а также других материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий, в первую очередь – для защиты общезначимых или государственных интересов, прав и законных интересов групп населения, трудовых коллективов, репрессированных лиц, малочисленных народов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите.

¹³³ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. (с изм. и доп. от 03.11.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060 ; 2015. № 45. Ст. 6206.

вать проведения проверок, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций; вызывать должностных лиц и граждан для дачи объяснений по поводу нарушений законов.

Если в ходе проведения проверки будет выявлено нарушение закона при издании ненормативного правового акта, то, как правило, в соответствии со ст. 23 федерального закона о прокуратуре прокурор или его заместитель приносят протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу с требованием отменить этот акт в целом или в части, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Для обеспечения надлежащего прокурорского надзора за соответствием законам правовых актов следует учитывать следующие обстоятельства.

1. Проверку о соответствии изданного правового акта закону должна осуществлять прокуратура соответствующего уровня (если правовой акт издан федеральным ведомством, то – Генеральная прокуратура РФ; если муниципальным образованием, то – районная прокуратура; и т. д.).

2. Саму проверку по поручению руководителя прокуратуры может проводить любой оперативный работник (старший помощник, помощник прокурора), тогда как акт реагирования должен приноситься руководителем соответствующей прокуратуры – прокурором либо его заместителем (ч. 1 ст. 23 федерального закона о прокуратуре).

3. Если надзирающий прокурор считает необходимым направить протест в вышестоящий орган или к вышестоящему должностному лицу, то он должен обратиться с ходатайством (представлением) к вышестоящему прокурору о необходимости внесения такого протеста.

4. В соответствии с п. 3 ст. 22 и п. 1 ст. 23 федерального закона о прокуратуре принесение протеста и обращение с заявлением в суд об оспаривании правового акта рассматриваются в качестве альтернативных форм реагирования прокурора на нарушения закона. Прокурор, осуществляющий надзор, сам решает, какой из этих способов следует использовать в данной конкретной ситуации. Законодатель не предусматривает соблюдения какой-либо последовательности в использовании этих актов реагирования. На отсутствие необходимости досудебного урегулирования вопроса при оспаривании правового акта обращается внимание в п. 8 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48.

При обращении в суд по вопросу оспаривания правового акта прокурор должен четко определить вид правового акта, подлежащего оспариванию (нормативный или ненормативный); какому виду судов (конституционному, арбитражному или суду общей юрисдикции) подведомственно данное дело, и какому конкретно суду.

В суд общей юрисдикции прокурор вправе обратиться в соответствии с ч. 3 ст. 208 Кодекса административного судопроизводства РФ¹³⁴ в пределах своей

¹³⁴ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 174-ФЗ (с изм. и доп. от 02.06.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391 ; 2016. № 23. Ст. 3293.

компетенции с заявлением о признании нормативного правового акта, в том числе принятого референдумом субъекта Российской Федерации или местным референдумом, не действующим полностью или в части. Административное исковое заявление подается прокурором соответствующего уровня в суд по месту нахождения органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, издавших акт (мировым судьям дела данной категории не подсудны). Требования к административному исковому заявлению об оспаривании нормативного правового акта и о признании нормативного правового акта недействующим закреплены ст. 209 КАС РФ. Заявление должно соответствовать требованиям, предусмотренным ст. 125 КАС РФ, и содержать наименование суда, в который подается административное исковое заявление; наименование административного истца (ч. 4 ст. 39 КАС РФ), наименование административного ответчика; наименование органа или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, его наименование и дату принятия, источник и дату его опубликования; сведения о том, какие права нарушены ..., и изложение оснований и доводов, посредством которых административный истец обосновывает свои требования и др. К заявлению прилагается копия оспариваемого нормативного правового акта.

В соответствии с ч. 4 ст. 213 КАС РФ «административное дело об оспаривании нормативного правового акта рассматривается с участием прокурора. В случае если административное дело об оспаривании нормативного правового акта возбуждено на основании административного искового заявления прокурора, он не дает заключения по этому административному делу. Если административное дело об оспаривании нормативного правового акта возбуждено не на основании административного искового заявления прокурора, прокурор, вступивший в судебный процесс, дает заключение по этому административному делу».

Если суд признает нормативный правовой акт противоречащим закону, то он считается недействующим полностью или частично. Для снятия данного вопроса с контроля по вступлении решения суда в законную силу прокурор должен убедиться в том, чтобы в месте опубликования оспоренного акта было опубликовано и судебное решение о признании данного акта недействующим, а также об отмене всех других актов, основанных на нем (ч. 4 ст. 215, ст. 216 КАС РФ).

Кроме того, прокурор вправе обратиться с административным исковым заявлением о признании акта, обладающего нормативными свойствами, недействующим. Порядок рассмотрения таких административных дел регламентируется ст. 217.1 КАС РФ.

Ненормативные правовые акты – решения, действия (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, – оспариваются соответствующими прокурорами в суды общей юрисдикции соответствующего уровня в порядке ст. 23 федерального закона о прокуратуре и ч. 4 ст. 218 КАС РФ в соответствии с правилами гл. 22 КАС РФ. Согласно ч. 1 ст. 52 Арбитражного процессуального кодекса РФ прокурор вправе обратиться в арбитражный суд об оспаривании

нормативных и ненормативных правовых актов органов государственной власти РФ и ее субъектов, а также органов местного самоуправления, если в них затрагиваются права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности¹³⁵.

Порядок рассмотрения арбитражным судом дел об оспаривании нормативных правовых актов регулируется гл. 23 АПК РФ. В ч. 2 ст. 192 АПК РФ закреплено право прокурора обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании акта недействующим, если он полагает, что такой акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Данное положение АПК РФ в части возможности обращения прокурора в суд при обнаружении противоречия одного нормативного правового акта иному, имеющему большую юридическую силу, противоречит назначению прокуратуры в нашем государстве, так как в соответствии с ч. 2 ст. 1 федерального закона о прокуратуре прокурор обеспечивает соответствие правовых актов законам, а не одних правовых актов другим.

Дела о признании нормативного правового акта недействующим относятся к возникающим из административных и иных публичных отношений. Вместе с тем согласно ч. 1 ст. 193 АПК РФ заявление прокурора должно соответствовать в том числе требованиям ч. 1, п. 1–2 и 10 ч. 2, ч. 3 ст. 125 АПК РФ, а именно: подаваться в письменной форме; подписываться уполномоченным прокурором; содержать наименование суда, в который подается заявление; указывать местонахождение ответчика; иметь перечень прилагаемых документов. Копии заявления и прилагаемые документы должны быть направлены ответчику заказным письмом с уведомлением. А в самом заявлении должны быть указаны: наименование органа или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт; название, дата принятия, номер, источник опубликования и иные данные об оспариваемом акте; права и законные интересы, которые, по мнению прокурора, нарушаются оспариваемым актом; название закона и его положений, на соответствие которому надлежит проверить оспариваемый акт; требование о признании оспариваемого акта недействующим полностью или в части; перечень прилагаемых документов. Как и при обращении в суд общей юрисдикции, подача заявления в арбитражный суд не приостанавливает действия оспариваемого нормативного правового акта.

В соответствии с ч. 5 ст. 52 АПК РФ прокурор вправе вступить в рассматриваемое по заявлению других лиц дело данной категории, и в этом случае ему предоставляются процессуальные права и обязанности лица, участвующего в деле.

Если для приведения нормативного правового акта в соответствие с требованиями закона требуется не их отмена, а серьезная доработка, возмож-

¹³⁵ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. (с изм. и доп. от 23.06.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012 ; 2016. № 10. Ст. 1321.

но использование представления об устранении нарушения закона, так как это позволяет в месячный срок внести соответствующие изменения. Представление используется прокурорами и тогда, когда есть необходимость привлечения виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности. Так, в соответствии с п. 2.6 приказа Генерального прокурора РФ от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» прокурорам предписано при выявлении причин и условий, способствующих нарушениям законодательства в сфере регионального и муниципального нормотворчества, использовать представление, в котором в обязательном порядке ставить вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц аппаратов представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Кроме того, здесь важно еще раз подчеркнуть, что прокуратура не должна осуществлять надзор за исполнением требований муниципальных нормативных актов, в том числе и Уставов муниципальных образований, так как они носят подзаконный характер. Прокуратура же осуществляет надзор за исполнением действующих на территории Российской Федерации законов.

Надзор за исполнением законодательства о государственной и муниципальной службе. Данный вид прокурорской деятельности является одним из направлений надзора за исполнением законов и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Государственная служба включает в себя три вида службы: гражданскую, военную и правоохранительную. Причем гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов РФ. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ), поэтому муниципальная служба отличается от государственной и составляет самостоятельный вид службы.

Реализация законов в сфере государственной и муниципальной служб осуществляется в форме действий и бездействий государственных и муниципальных служащих, иных лиц и органов, а также путем принятия правовых актов (нормативных и ненормативных). Своими действиями (бездействиями) и издаваемыми правовыми актами государственные и муниципальные служащие могут нарушать финансовое, бюджетное, земельное, природоохранное, антимонопольное, гражданское и иное законодательство. Однако предметом рассматриваемого направления надзора будет лишь исполнение законов, регламентирующих различные виды государственной и муниципальной служб. А элементами предмета данного надзорного направления являются: порядок поступления на государственную и муниципальную службы, порядок прохождения и прекращения службы, а также статус государственных и муниципальных служащих.

Нарушения законодательства о государственной и муниципальной службе совершаются, как правило, лицами, находящимися на этих видах службы, либо государственными и муниципальными органами и учреждениями,

где эти служащие проходят службу. Однако в числе субъектов нарушения законов о государственной и муниципальной службе могут выступать и другие лица и органы, например: принятие нормативного правового акта представительным органом местного самоуправления, противоречащих законодательству о муниципальной службе.

Исследователи проблем прокурорского надзора выявили несколько групп нарушений законов о государственной гражданской и муниципальной службе:

1. Несоблюдение квалификационных требований к должностям службы. Это выражается в нарушении положений норм, касающихся наличия: соответствующего высшего профессионального либо специального образования; определенного стажа либо опыта работы по специальности, а также особых знаний и навыков, необходимых для исполнения служебных обязанностей; достижения определенного возраста; и т. д.

2. Нарушение конкурсных процедур при приеме на службу, назначении на вышестоящую должность: назначение на должность без проведения конкурса; нарушение сроков размещения информации о предстоящем конкурсе; образование конкурсных комиссий без соблюдения требований к их составу.

3. Нарушение основных прав служащего. Чаще всего это проявляется в отказе ознакомления его с материалами личного дела; непредставлении должностного регламента и иных документов, определяющих права и обязанности служащего; нарушении условий оплаты труда, права на отдых, права на должностной рост на конкурсной основе, повышение квалификации и др.

4. Неисполнение возложенных законом обязанностей: предоставление служащими недостоверных сведений о себе, доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера, наличии запретов для занятия той или иной должности (родство или свойство служащих, наличие судимости либо иного гражданства, занятие предпринимательской деятельностью и т. д.)¹³⁶.

Для устранения данных нарушений законов в практике прокурорского надзора чаще всего используют: принесение протестов, внесение представлений, предостережений, обращение с заявлениями в суд. Условия и порядок использования данных актов реагирования тот же, что и при осуществлении надзора за соответствием законам правовых актов.

В сфере надзора за исполнением законов о государственной и муниципальной службе следует выделять нарушения законодательства о противодействии коррупции. Так, в соответствии с федеральным законом «О противодействии коррупции» к нарушениям коррупционной направленности в сфере государственной и муниципальной службы можно отнести: несоблюдение квалификационных требований, предъявляемых к лицам, замещающим должности по данным службам; несоблюдение конкурсных процедур при поступлении на службу или при замещении другой должности службы; непредставление либо недостоверное представление сведений о себе и членах своей семьи; непроведение проверки достоверности и полноты сведений,

¹³⁶ См.: Алексеев А. И., Евдокимов В. Б., Побережная И. А. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе : науч.-метод. пособие. М., 2008. С. 88–90.

представляемых служащим; неуведомление соответствующих органов о случаях обращения к служащему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений¹³⁷.

В случае обнаружения таких нарушений помимо вышеназванных актов прокурорского реагирования могут использоваться также: постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства и постановления о возбуждении производства об административном правонарушении. А при внесении представления об устранении нарушений законов может ставиться вопрос о необходимости привлечения виновных лиц к дисциплинарной ответственности.

Возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования (административное преследование). Право возбуждать производство об административном правонарушении принадлежит прокурору со времени создания советской прокуратуры и выступает оно в качестве акта реагирования прокурора при установлении им в ходе надзорной деятельности признаков административного правонарушения. Вместе с тем в ноябре 2011 г. в федеральный закон о прокуратуре были внесены изменения, и статья 1, посвященная функциям прокуратуры Российской Федерации, дополнена положением о том, что прокуратура, помимо прочих, осуществляет функцию возбуждения дел об административных правонарушениях и проведения административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами (многие ученые, да и судебные органы в своих постановлениях называют этот вид деятельности прокуратуры административным преследованием¹³⁸).

В соответствии с положениями ч. 2 ст. 22 федерального закона о прокуратуре и ст. 25.11 КоАП РФ прокурор имеет право возбудить производство об административном правонарушении по любому составу. Кроме того, ст. 28.4 КоАП РФ содержит наименование составов правонарушений, по которым административное производство возбуждает только прокурор. Но здесь важно отметить, что воспользоваться таким правомочием прокурор может лишь в том случае, когда признаки административного правонарушения будут установлены им при осуществлении надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Отсюда прокурорское административное преследование является результатом (производным) надзорной деятельности прокурора. Учитывая, что объектами данной надзорной деятельности не являются граждане и другие физические лица (ч. 1 ст. 21 и ч. 1 ст. 26 федерального закона о прокуратуре), прокурор может возбудить

¹³⁷ О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (с изм. и доп. от 15.02.2016 № 396-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228 ; 2016. № 7. Ст. 912 .

¹³⁸ См.: Винокуров А. Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 10 ; Разоренов К. И. Функция административного преследования в административно-юрисдикционном процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

производство об административном правонарушении только в отношении юридических и должностных лиц. Вместе с тем ст. 28.4 КоАП РФ предоставляет прокурору право возбуждать производство по любым делам об административных правонарушениях, в том числе и в отношении физических лиц, а по отдельным составам (предусмотренным ст. 5.1, 5.7, 5.21, 5.23–5.25, 5.45–5.46, 5.48, 5.52, 7.24, 12.35–12.36, 13.11, ч. 1–2 ст. 14.25, ст. 15.10, ч. 3 ст. 19.4, ст. 19.9, 20.26, 20.28 КоАП РФ) прокурор является исключительным субъектом возбуждения такого производства. Отдельные ученые считают, что статус прокурора в административно-юрисдикционном процессе практически приравнен к положению контролирующего органа исполнительной власти, уполномоченного на «осуществление административного преследования (в частности выявления деликтов), чья компетенция носит выраженный функциональный характер, определена применительно к конкретной сфере управления и подчиненным объектам»¹³⁹. Однако возбуждение производства об административном правонарушении прокурором можно рассматривать лишь как инициирование административного преследования. Вынося постановление о возбуждении производства об административном правонарушении, прокурор не привлекает никого к ответственности, а направляет его вместе с материалами проверки в соответствующий орган или должностному лицу, требуя от них привлечь виновное лицо к административной ответственности. Думается, что данное полномочие полностью соответствует назначению прокуратуры и вытекает из положений, закрепленных в ст. 22 и 27 федерального закона о прокуратуре.

Что же касается административного расследования, то большинство составов административных правонарушений не осложнены большим количеством юридических фактов, подлежащих установлению для разрешения дела по существу; более того, по большинству дел доказательства виновности конкретного лица в совершении административного проступка собираются субъектом административных правоотношений до вынесения постановления о возбуждении производства об административном правонарушении, и в связи с этим проведение административного расследования по каждому делу не требуется¹⁴⁰. В том случае, когда прокурор при проведении прокурорской проверки не смог установить наличие состава административного правонарушения, закон позволяет ему без возбуждения производства направить материалы проверки в орган или должностному лицу, правомочным провести расследование и привлечь виновное лицо к административной ответственности (ч. 3 ст. 27 федерального закона о прокуратуре).

¹³⁹ Субанова Н. Определение прокурора об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении // Законность. 2011. № 1. С. 19. Об этом см. также: Винокуров К. Вынесение прокурором постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении // Там же. 2003. № 11. С. 13; Тетерина О. Возбуждение дел об административных правонарушениях // Там же. 2007. № 10. С. 19.

¹⁴⁰ Подробнее см.: Гриценко Д. В. Возбуждение дела об административном правонарушении по инициативе прокурора : актуальные проблемы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2012. № 1 (12). С. 304–310.

Участие прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях. Рассмотрение дел об административных правонарушениях осуществляется в двух формах: внесудебной и судебной. Участие прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях, независимо от формы рассмотрения, закреплено п. 2 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ, в соответствии с которым прокурор в пределах своих полномочий вправе участвовать в рассмотрении дел об административных правонарушениях, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела. Согласно ч. 2 настоящей статьи прокурор извещается о месте и времени рассмотрения дела, совершенного несовершеннолетним, а также дела, возбужденного по инициативе прокурора. Анализ вышеизложенных положений позволяет сделать вывод о том, что органы, в чьем производстве находится дело об административном правонарушении, обязаны извещать прокурора о времени рассмотрения дела, совершенного несовершеннолетним, а также возбужденного по инициативе прокурора, тогда как прокурор вправе участвовать в их рассмотрении. Вместе с тем в соответствии со ст. 10 федерального закона от 24 июня 1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹⁴¹ Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры обязаны осуществлять надзор за соблюдением законов органами и учреждениями системы профилактики правонарушений несовершеннолетних. Ввиду этого участие в рассмотрении дел, совершенных несовершеннолетними, и защита их прав являются для прокурора обязательными¹⁴². Возбудив административное преследование, прокурор должен поддержать свое требование о привлечении лица к административной ответственности при рассмотрении дела органом административной юрисдикции, как это предусмотрено Уголовно-процессуальным кодексом для уголовного преследования (ст. 21 и 246 УПК РФ).

Участие прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях в суде регламентируется Кодексом административного судопроизводства РФ и ст. 35 федерального закона о прокуратуре, устанавливающих, что в случаях, предусмотренных действующим законодательством, прокурор участвует в рассмотрении дел судами. Если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства, прокурор вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса. Прокурор, обратившийся в суд с заявлением (иском), согласно ч. 4 ст. 39 КАС РФ и ч. 3 ст. 52 АПК РФ пользуется в суде процессуальными правами и несет процессуальные обязанности истца. Как истец он должен поддерживать свои требования в суде путем личного участия. На обязательность участия прокурора в суде для поддержания исковых требований ука-

¹⁴¹ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (в ред. от 28.12.2013 № 435-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177 ; 2013. № 52 (ч. I). Ст. 7000.

¹⁴² См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / А. Г. Авдейко, С. Н. Антонов, И. Л. Бачило [и др.] ; под общ. ред. Н. Г. Салищевой. 7-е изд. М., 2011. С. 543.

зывает в своих приказах и Генеральный прокурор РФ¹⁴³. Исходя из этого можно сделать вывод о том, что прокурор обязан участвовать в рассмотрении им возбужденного дела об административном правонарушении, а также по делам о несовершеннолетних независимо от вида органа, рассматривающего это дело по существу. И эту обязанность прокурора необходимо закрепить в статье 25.11 КоАП РФ.

§ 9. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Уполномоченный по правам человека – государственный институт внесудебной защиты граждан, действующий в соответствии с Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Должность Уполномоченного учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами.

Уполномоченный по правам человека не наделен какими-либо властными функциями. Суть функции Уполномоченного иная – этот институт призван создать условия для повседневного предания гласности действий бюрократических структур и чиновников, для ознакомления общества с объективной информацией о нарушениях прав и свобод человека и гражданина. Тем самым приоткрывается определенная возможность для каждого лица, чьи права нарушены или ущемлены, «достучаться» до государственной власти посредством привлечения внимания общественности к проблеме, указания на нее властным органам Уполномоченным по правам человека.

Омбудсмен, или парламентский уполномоченный является не только необходимым и признаваемым во всём мире институтом, который создан более чем в 100 государствах на всех континентах, но и востребованным в правовом демократическом государстве средством государственной защиты прав, свобод и достоинства личности.

Закономерно, что в Конституции России 1993 г., воспринявшей достижения мировой цивилизации, предусмотрено не только введение ранее не существовавшей должности Уполномоченного, но и регулирование его правозащитной деятельности высшим нормативным правовым актом, каким является федеральный конституционный закон. После принятия Федерального конституционного закона «О Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» впервые в 1998 г. был назначен омбудсмен РФ.

Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой Федерального Собрания РФ. 13 февраля 2004 г. на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации был назначен В. П. Лукин, 18 марта 2014 г. – Е. А. Памфилова. Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 апреля

¹⁴³ См., например : Пункт 2 приказа № 233 от 25 мая 2012 года «Об обеспечении участия прокуроров в арбитражном процессе» // Законность. 2012. № 7.

2016 г. на должность Уполномоченного по правам человека в РФ назначена Т. Н. Москалькова (генерал-майор милиции в отставке). Срок полномочий – пять лет.

Правозащитная деятельность Уполномоченного в отличие от правоохранительных и надзорных органов сопряжена прежде всего с оценкой стандартов благополучного существования человека и обеспечения качества его жизни, измеряемых не показателями статистики, а гуманизмом и заботой о нем. Невозможно представить, например, что кто-то из них, а не Уполномоченный, выступил бы в защиту права на достаточный жизненный уровень для человека и его семьи, включающие необходимое питание, одежду и жилище, непрерывное улучшение условий жизни, гарантированные ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

Свобода и независимость Уполномоченного при принятии решений, невмешательство в его работу являются непременным условием его эффективной правозащитной деятельности, гарантией объективности и беспристрастности.

Принимаемые Уполномоченным в рамках его компетенции решения не подлежат обжалованию и пересмотру государственными органами, включая органы правосудия и прокуратуры.

Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. Она способствует совершенствованию их работы в этой области, указывает на имеющиеся недостатки и проблемы, в том числе связанные с действиями или бездействием тех или иных органов и должностных лиц, и, таким образом, содействует более полной реализации прав граждан.

Уполномоченный рассматривает обращения граждан и способствует восстановлению их прав, осуществляет независимый мониторинг ситуации с соблюдением прав человека в России, взаимодействует с представителями властей различных уровней, правоохранительными и судебными органами, международными организациями, производит анализ законодательства в целях выявления имеющихся расхождений с Конституцией РФ и международными обязательствами России в сфере прав человека, вносит предложения по его совершенствованию.

В соответствии с законом Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации рассматривает жалобы граждан РФ и находящихся на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства.

Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.

Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе:

1) обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

2) обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

3) обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

4) изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

5) обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. Например, 8 апреля 2014 г. было принято постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности положений п. 14 ст. 2 и п. 7 ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», ч. 6 ст. 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и ч. 1 ст. 19.34 Кодекса РФ об административных правонарушениях в связи с жалобами, в том числе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

По результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб Уполномоченный вправе:

1) направлять государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам свои замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур;

2) обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов РФ либо о восполнении пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ.

В случае грубого или массового нарушения прав и свобод граждан Уполномоченный вправе выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы.

Уполномоченный вправе обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского

расследования, принимать участие в работе указанной комиссии непосредственно либо через своего представителя, а также участвовать в заседаниях палат Федерального Собрания РФ при рассмотрении ими вопроса об утверждении итогового доклада указанной комиссии.

Уполномоченный вправе обратиться в Государственную Думу с предложением о проведении парламентских слушаний по фактам нарушения прав и свобод граждан, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в проводимых парламентских слушаниях.

По окончании календарного года Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности Президенту РФ, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Генеральному Прокурору РФ и Председателю Следственного комитета РФ.

Ежегодные доклады Уполномоченного подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете», специальные доклады по отдельным вопросам могут быть опубликованы по решению Уполномоченного в «Российской газете» и других изданиях.

4 января 2009 г. решением Бюро Международного координационного комитета национальных правозащитных институтов Совета ООН по правам человека Институту Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации присвоен высший аккредитационный статус «А», что способствует дальнейшему повышению его международного авторитета и эффективности проводимой им работы.

В Докладе Уполномоченного по правам человека в РФ за 2010 г. «Права – не дают, права – берут» отмечалось, что, являясь наследием великой, героической, но глубоко противоречивой истории России, наша массовая политическая культура в весьма значительной степени включила в себя веру людей в «доброту царя» – монарха, генсека, президента – в конечном счете, любого высокопоставленного начальника, которому надо «бить челом» в поисках «милости» и «справедливости». Эта архаичная вера – серьезное препятствие на пути к демократическому правовому государству, граждане которого преодолели пагубную привычку просить то, что следует требовать по закону, или, по другому, ждать, когда права дадут, вместо того чтобы практически реализовывать их в соответствии с Конституцией, являющейся, как известно, документом прямого действия.

В 2015 г. в адрес Уполномоченного по правам человека поступило более 64 тысячи обращений граждан, что на 18 % больше, чем в 2014 г. Из них 30 % связаны с уголовным судопроизводством, 16 % – с нарушением жилищных прав и проблемами ЖКХ, 14 – жалобы на нарушение прав в уголовно-исполнительной системе. Количество обращений по вопросам соблюдения политических прав и свобод: 1,6 % в 2014 г., 2 % в 2015 г. В группе культурных прав и свобод усматривается тенденция к увеличению обращений, связанных с нарушением права на образование, в 2015 г. они составили 94 % от числа жалоб указанной группы прав.

За 2015 г. в суды общей юрисдикции Уполномоченным было подано 30 заявлений, в Конституционный Суд РФ направлено три обращения, 49 – в Верховный Суд РФ. По итогам обращений Уполномоченного было возбуждено

20 уголовных дел, отменено 180 постановлений, прекращено одно уголовное дело, привлечено к ответственности 212 должностных лиц: 190 – к дисциплинарной, 19 – к административной, 3 – к уголовной. Вынесено 297 предписаний органам власти об устранении нарушений, оказано содействие в реализации права на подачу 37 жалоб в международные правозащитные институты.

В соответствии со ст. 36 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» вмешательство в деятельность Уполномоченного с целью повлиять на его решение, неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных федеральным конституционным законом, а равно воспрепятствование деятельности Уполномоченного в иной форме влечет ответственность, установленную законодательством РФ.

В соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта РФ может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ. В 2004 г. уполномоченные действовали только в трети субъектах РФ. К 2009 г. институт Уполномоченного был создан лишь в 48 из 83 субъектов Федерации. Вопрос укрепления института Уполномоченного в субъектах РФ представляется весьма важным. Это всецело отвечает положениям Конституции РФ, согласно которым защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» не регламентирует взаимоотношения между федеральным и региональными уполномоченными, разграничение их компетенции, порядка рассмотрения обращений граждан. В связи с этим Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации был предложен Государственной Думе законопроект «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации».

Необходимо дальнейшее повышение доступности Уполномоченного по правам человека для населения, что предполагает расширение информационного поля, доведение до самых широких слоев населения во всех субъектах РФ сведений о государственном правозащитном институте, его задачах и целях, методах работы.

Просвещению населения, повышению доступности института Уполномоченного содействует, в частности, создание «региональных приемных» Уполномоченного, а также «общественных приемных». Так, еще в 2005 г. в г. Воронеже создана Общественная приемная при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, и уже за первый месяц работы за помощью обратилось около 30 воронежцев. За год работы приемная оказала помощь 468 гражданам и провела ряд семинарских занятий, «круглых столов» и конкурсов по правозащитной тематике.

Создание единой национальной системы государственной защиты прав человека позволит осуществлять ее совместными усилиями федерального и региональных уполномоченных, сформирует условия для эффективного взаимодействия, обеспечит разграничение их полномочий на федеральном и региональном уровнях.

В 2011 г. уполномоченные по правам человека появились в восьми субъектах Российской Федерации: Камчатском крае, Воронежской, Ивановской, Костромской, Оренбургской и Рязанской областях, Еврейской автономной области и Ханты-Мансийском автономном округе – Югре. К концу 2011 г. институт государственной правозащиты действовал в 66 субъектах РФ, в 2012 г. – 67 субъектах РФ, в 2016 г. – в 81 субъекте РФ.

Все уполномоченные по правам человека в субъектах РФ действуют на основании своих региональных законов.

Глава 31

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕЖИМА ЗАКОННОСТИ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ (СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ И ИНЫХ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ)

§ 1. Административно-правовые споры

В современной теории административного права под *административно-правовыми спорами* понимаются комплексные материально-процессуальные административные правоотношения, которые подразумевают наличие противоречий сторон данных правоотношений, вызванных конфликтом интересов в сфере публичного (государственного) управления.

Термин «конфликт» применительно к административно-правовым спорам понимается в широком смысле и включает в себя не только конфликт публичных интересов, но и внутрисистемное несовпадение взглядов субъектов права, наделенных государственно-властными управленческими полномочиями на законность и обоснованность организационных действий при принятии управленческих решений.

Структура административно-правовых споров предполагает наличие *субъектов, объекта и предмета* спора, а также *субъективные публичные права и обязанности* участников административно-правового спора.

Субъектами административно-правового спора могут быть любые субъекты административных правоотношений, как наделенные государственно-властными полномочиями в сфере государственного управления, так и не имеющие таких полномочий при условии наличия в споре обязательного субъекта. Обязательным субъектом административно-правового спора выступают органы и лица, наделенные государственно-властными управленческими полномочиями.

Чтобы физическое лицо было субъектом административно-правового спора, необходимо:

а) наличие у заявителя административно-процессуальной правоспособности;

б) заявитель входит в круг лиц, наделенных правом на обжалование (опротестование);

в) обжалуемый административно-юрисдикционный акт включен в круг объектов обжалования.

Все категории дееспособных физических лиц могут быть субъектом административно-правовых споров. К формам ограничения административно-процессуальной дееспособности следует относить:

1) ограничение дееспособности в соответствии с судебным актом вследствие злоупотребления алкоголем, наркотиками, психотропными веществами или вследствие предусмотренных законом психических отклонений (с учетом как медицинской, так и юридической составляющей);

2) ограничение административно-процессуальной дееспособности несовершеннолетних;

3) ограничение права оспаривания для иностранцев как мера взаимных санкций.

Проверить (особенно при внесудебной форме рассмотрения обращений) дееспособность лица невозможно; да и закон не связывает право на внесудебное обращение с дееспособностью лица.

Если рассматривать судебный порядок оспаривания, то можно столкнуться с ситуацией, когда в ходе рассмотрения дела выясняется, что заявление по административному делу было подано лицом, признанным в установленном законом порядке недееспособным. В соответствии с абз. 3 ч. 1 ст. 129 КАС РФ такое заявление должно быть оставлено без рассмотрения, если не касается вопросов восстановления дееспособности. Конституционный Суд РФ в постановлении от 27 февраля 2009 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 37, 52, 135, 222, 284, 286 и 379.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и части четвертой статьи 28 Закона Российской Федерации “О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании” в связи с жалобами граждан Ю. К. Гудковой, П. В. Штукагурова и М. А. Яшиной»¹ сформировал правовую позицию, в соответствии с которой гражданам, признаваемым недееспособными, должна быть гарантирована судебная защита с возможностью личного присутствия за некоторыми исключениями в судебных заседаниях.

Конституция РФ предполагает полный объем общей административной дееспособности с 18-летнего возраста. КАС РФ в ст. 5, раскрывая административную процессуальную дееспособность несовершеннолетних, указывает, что они могут защищать свои права с 16-летнего возраста, если федеральным законом оговаривается возможность их самостоятельного участия в деле.

К физическим лицам, наделенным правом оспаривания постановлений по делам об административных правонарушениях, относятся определяемые ст. 25.1–25.5.1 участники производства по делам об административных правонарушениях, прокурор, а также должностные лица, имеющие в соответствии со ст. 28.1 КоАП РФ право составлять протокол по делу об административном правонарушении в отношении судебных постановлений.

¹ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2009. № 9.

Применительно к арбитражным судам, решения которых в производстве по делам об административных правонарушениях могут обжаловаться, речь идет только об участниках процесса. Соответственно, субъектом оспаривания со стороны государства может быть лишь должностное лицо, подавшее заявление о привлечении к административной ответственности в соответствующий арбитражный суд.

В силу содержания Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» допускаются не только индивидуальные, но и коллективные жалобы, т. е. оспаривающая сторона представлена более, чем одним в данном случае физическим лицом. Обязательное условие – оспариваемое действие или бездействие должно нарушать, по мнению заявителей, права и законные интересы каждого обратившегося, причем однотипно.

Физические лица могут выступать в интересах третьих лиц в споре лишь в случаях, когда они выступают их представителями (законными или по доверенности), а также такими полномочиями наделен прокурор.

Организацию в качестве субъекта административно-правового спора можно определить как лицо, представляющее себя в форме, предусмотренной действующим законодательством, и функционирующее для достижения не запрещенной законом цели.

Возникает вопрос о том, могут ли организации, не являющиеся юридическими лицами, защищать свои права и законные интересы в суде, в том числе быть субъектами административно-судебного оспаривания. Арбитражный процессуальный кодекс РФ говорит об организациях, за которыми право на судебную защиту в арбитражном суде признается федеральным законом. КАС РФ в этом смысле не отличается от АПК РФ. Если обратиться, например, к содержанию Федерального закона от 25 сентября 2006 г. «О свободе совести и религиозных объединениях», то выясняется, что п. 3 ст. 14 данного закона предусматривает право органов прокуратуры, федеральных органов государственной регистрации и его территориальных органов, а также органов местного самоуправления вносить в представления о запрете деятельности религиозной группы. Следовательно, религиозная группа, не являясь юридическим лицом, может защищать свои права и интересы в суде, т. е. обладает процессуальной право- и дееспособностью и, соответственно, может быть субъектом административного оспаривания.

Наличие или отсутствие у организации статуса юридического лица, в сущности, не влияет на возможность административного оспаривания. Такого рода довод вытекает из анализа постановления Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области». И в мотивировочной и резолютивной частях данного постановления Конституционный Суд РФ прямо говорит об объединениях граждан, *включая* юридические лица. Таким образом, только статусом юридического лица не определяется перечень организаций, могущих быть субъектом административного оспаривания.

Объект административно-правового спора, хотя и является предметом научной дискуссии, можно определить как явление, на которое направлен спор. Объектом административно-правового спора выступает защита нарушенных прав, обязанностей и законных интересов лиц в связи с реализацией государственных управленческих функций, вне зависимости от того, кто эти функции легально исполняет.

Предмет административно-правового спора – действия или бездействия, которые, по мнению участников административных правоотношений, нарушают их публичные управленческие права, законные интересы или порядок реализации публичных управленческих обязанностей.

В соответствии со ст. 46 Конституции РФ предметом административно-правового спора являются:

- 1) решения и действия (или бездействие) органов государственной власти;
- 2) решения и действия (или бездействие) органов местного самоуправления;
- 3) решения и действия (или бездействие) общественных объединений;
- 4) решения и действия (или бездействия) должностных лиц.

В порядке, предусмотренном гл. 30 КоАП РФ, могут быть оспорены постановления и решения по делам об административных правонарушениях. Решения, действия (бездействия), в отношении которых КоАП РФ не предусматривает порядка обжалования и которые, являясь неразрывно связанными с конкретным делом об административном правонарушении, судя по позиции Верховного Суда РФ, не могут быть предметом самостоятельного обжалования (доказательства по делу, которыми являются и протоколы о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении). В этом случае доводы о недопустимости конкретного доказательства либо применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении могут быть изложены как в ходе рассмотрения дела, так и в жалобе на постановление или решение по делу об административном правонарушении. Однако, если производство по делу об административном правонарушении прекращено, то действия, совершенные при осуществлении производства по этому делу, повлекшие за собой нарушение прав и свобод гражданина или организации, создание препятствий к осуществлению ими прав и свобод, незаконное возложение какой-либо обязанности после прекращения производства по делу, могут быть оспорены по правилам главы КАС РФ. В таком же порядке могут быть оспорены действия должностных лиц в случае, когда дело об административном правонарушении не возбуждалось.

Вместе с тем указанные выше оговорки и ограничения предмета административного оспаривания имеют отношение исключительно к судебному порядку.

Если же говорить о внесудебном оспаривании, то Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» вообще не содержит каких бы то ни было ограничений по видам действий или бездействий, которые могут быть оспорены.

Законодатель использует различные критерии деления административно-правовых споров: во-первых, при распределении дел по подведомственности между арбитражными судами и судами общей юрисдикции используется критерий субъектного состава спорящих сторон; во-вторых – критерий экономического характера спора (иначе говоря, характер правоотношений). Однако практическая реализация такого деления не совсем ясна, о чем свидетельствуют многочисленные случаи возвращения высших судебных инстанций к разъяснению вопроса о подведомственности споров. Очевидно, что указанные критерии могут быть положены и в основу классификации административно-правовых споров, тем более что она основана на законе. Но в качестве оснований данной классификации необходимо назвать не только субъектный состав спорящих сторон, но и характер связи между этими сторонами. Во внутрисистемных административно-правовых спорах довольно трудно разграничить отношения между сторонами по экономическому или неэкономическому критерию. Стороны могут быть связаны отношениями власти и подчинения, прямой служебной зависимости, могут быть равноправными. Таким образом, в качестве оснований предлагаемой классификации используются: состав спорящих сторон, характер спорных материальных правоотношений, характер связи между субъектами спора.

Применительно к изложенным критериям предлагается следующая структура такой классификации:

1) споры физических лиц и организаций с государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, наделенными государственно-властными полномочиями:

а) споры граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с нарушением их прав и свобод, не связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;

б) споры физических лиц с органами, наделенными государственно-властными полномочиями в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;

в) споры организаций с органами, наделенными государственно-властными полномочиями, не связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;

г) споры организаций с органами, наделенными государственно-властными полномочиями в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;

2) внутрисистемные споры с участием органов, наделенных государственно-властными полномочиями:

а) споры между федеральными и региональными органами исполнительной власти;

б) административно-правовые споры региональных органов исполнительной власти между собой;

в) споры между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления;

г) управленческие споры между органами местного самоуправления;

д) внутриаппаратные споры в государственных органах и органах местного самоуправления;

3) административно-процессуальные споры:

а) споры в связи с обжалованием актов судов и мировых судей о наложении административных наказаний;

б) споры в связи с обжалованием процессуальных действий должностных лиц государственных органов.

В Конституции РФ после поправок, внесенных Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», неизблемыми остались положения ч. 2 ст. 118, которая предусматривает *административное судопроизводство*. Изменены положения ст. 126, в соответствии с которой полномочия Верховного Суда РФ дополнены делами по разрешению экономических споров наряду с административными и иными, традиционными для Верховного Суда РФ делами. При этом термин «экономический спор» не разъясняется. Исходя из текста исключенной из Конституции РФ ст. 127 предполагается, что экономические споры могут быть связаны исключительно с гражданскими правоотношениями.

Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. «О Верховном Суде Российской Федерации» выделяет в ст. 4 категории *административных дел*. Важно отметить, что к категории административных дел, кроме традиционно рассматривающихся судебной коллегией по административным делам Верховного Суда РФ дел, отнесены следующие дела:

– оспаривание актов государственных корпораций (при том что не все из государственных корпораций могут осуществлять государственно-управленческие полномочия);

– оспаривание решений избирательных комиссий, которые не относятся ни к одной ветви государственной власти, и иные споры, связанные с избирательными правоотношениями, которые по сути своей административными не являются;

– дела по спорам между федеральными органами и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ, переданные на рассмотрение в Верховный Суд РФ Президентом РФ в соответствии со ст. 85 Конституции РФ.

Рассмотрение административно-правовых споров, подсудных Верховному Суду РФ, распределено по двум коллегиям: Судебной коллегией по административным делам и Дисциплинарной коллегией Верховного Суда РФ. Сравнительный анализ положений п. 3 ст. 4 и ст. 11 анализируемого закона «О Верховном Суде Российской Федерации» позволяют предположить, что в полномочия Дисциплинарной коллегии вошло, в том числе, и рассмотрение административных дел об оспаривании решений Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и решений квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации о приостановлении или прекращении полномочий судей либо о приостановлении или прекращении их отставки, а также других решений квалификационных коллегий судей, обжалование которых в Верховный Суд Российской Федерации предусмотрено федеральным законом.

§ 2. Юридическая характеристика административной юстиции

Одним из традиционных и весьма востребованных во всех административно-правовых порядках средств (институтов), имеющих в системе административного права и специально созданных с целью обеспечения и защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, установления и гарантирования принципа законности в организации и функционировании системы публичного управления, своевременного и полноценного преодоления негативных результатов административного нормотворчества, является *административная юстиция*², основным содержанием которой, как правило, выступает *административное судопроизводство*³. Истоки появления, становления и развития административной юстиции уходят своими корнями в *полицейское государство*⁴ (XVIII–XIX вв.); исторически развитие *уравновешивания властей* и в допустимых параметрах *нейтрализации* вредных последствий их абсолютизации и деятельности порождали необходимость возникновения новых государственно-правовых институтов. Таким новым (для того времени) институтом в системе разделения властей и стала *административная юстиция*. В странах Западной Европы термин «административная юстиция», сыгравший позитивную роль в создании правовой защиты граждан от действий и решений публичного управления и его органов, получил широкое распространение еще в XIX в., когда судебный контроль за

² См., например: Ежегодник публичного права 2015 : Административный процесс. М., 2015 ; *Зеленцов А. Б.* Административная юстиция (судебное административное право : концептуальные проблемы). М., 2014 ; *Его же.* Административная юстиция как судебное административное право в схемах и с комментариями : учеб. пособие. М., 2014 ; *Его же.* Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2015 ; *Панова И. В.* Административная юстиция. М., 2014 ; *Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю.* Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001 ; *Серков П. П.* Административная юстиция в России : проблемы теории и практики // Рос. судья. 2012. № 12. С. 5–9 ; *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция : теория, история, перспективы. М., 2001 ; *Его же.* От административной юстиции к административному судопроизводству / Сер. Юбилей, конференции, форумы. Вып. 1 / Воронеж, 2003 ; *Фоков А. П.* Современные проблемы административной юстиции в России : административные суды – «за» и «против» // Рос. судья. 2012. № 2.

³ О главных подходах к формированию современного административного судопроизводства см., например: Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 7 / отв. ред. Ю. Н. Старилов. Воронеж, 2013 ; Административно-процессуальное право России : учеб. для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. М., 2016 ; *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Судебное административное право. М., 2017 ; *Серков П. П.* К вопросу о современном понимании административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 9–21.

⁴ См.: Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 1999 ; Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 1. / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2004 ; Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 2 / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2004.

деятельностью администрации выделился в отдельную сферу государственной проверки и процессуальных действий.

Но даже и при эффективной исполнительной власти и *надлежащем публичном управлении* институт административной юстиции востребован на практике, так как он находится в системе важнейших государственных гарантий соблюдения, обеспечения и правовой защиты прав, свобод, законных интересов гражданина и организаций.

Судебный контроль за публичным управлением (управленческими действиями органов исполнительной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих) в Российской Федерации принято называть *административной юстицией (административным судопроизводством или правосудием по административным делам)*.

В начале XX в. существовали два подхода к практической организации административной юстиции, которые отражали два противоположных взгляда на этот правовой институт: первый подход заключался в подчинении вопросов публичного права компетенции общих судов (доктрина единой юстиции), а второй – в подчинении вопросов публичного права компетенции администрации в виде особых судебно-административных коллегий, которые учреждались бы в ведомстве управления (доктрина специальных административных судов). Этим двум направлениям теоретической мысли соответствовали две системы организации административной юстиции на практике: 1) единая административная юстиция создавалась в Великобритании, Северо-Американских Штатах, Швейцарии, Дании, Норвегии, Бельгии; 2) система специальных коллегий была установлена в ведомстве управления во Франции, Испании, Португалии, а также в Пруссии и других германских государствах⁵.

В конце XX в. – начале XXI в. началась дискуссия, в соответствии с которой считалось, что административная юстиция, с организационной точки зрения, может быть организована в виде: 1) системы специальных судебных органов, к компетенции которых относятся рассмотрение и разрешение *административных дел* (дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений). К таким судам относятся специализированные суды – *административные суды*⁶ или *административные трибуналы*; 2) системы *судов общей юрисдикции* (общие суды); 3) системы, состоящей из различных судов, организация и деятельность которых устанавливается соответствующими законодательными актами: в данном случае примером является модель российской административной юстиции, включающей в себя (и тогда и сегодня) *суды общей юрисдикции* (судебный процесс – по КАС РФ) и *арбитражные суды* (судебный процесс – по Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (далее – АПК РФ)). Таким образом, участники дискуссии аргументировали как идею формирования в России административных судов, так и формирование модели административного

⁵ См.: Рязановский В. А. Единство процесса. М., 1996. С. 37.

⁶ См., например: Кряжков В., Стариков Ю. Административные суды : какими им быть? // Рос. юстиция. 2001. № 1. С. 18–20 ; Стариков Ю. Н. Административная юстиция : проблемы теории. Воронеж, 1998.

судопроизводства в рамках судов общей юрисдикции. В качестве важнейшей задачи ставилась разработка специального административного процессуального законодательства – административного судопроизводства, которое стало бы самостоятельным и было отделено от гражданского процесса (цивилистического процесса).

Сторонники принятия КАС РФ сожалели о том, что на протяжении длительного времени в России не принимались конкретные законодательные решения в сфере обеспечения эффективного судебного контроля над деятельностью органов и должностных лиц *публичной администрации*, не вводились «системные нововведения» или не проводились «системные инновации» в государственно-правовом строительстве, реформировании судебной власти. Аргументов и убедительных суждений о *пользе и юридической значимости* административной юстиции высказано за последние десятилетия предостаточно, как, впрочем, их было предостаточно и сто лет назад (в начале XX в.), когда в России наблюдался первый весьма значительный опыт обсуждения этого правового явления. Авторитетность и аргументированность мнений не вызывают сомнений. При этом не менее громко и так же обоснованно звучали во все времена (когда обсуждалась тематика административной юстиции) слова и противников специализации административного судопроизводства, не желающих развивать административную юстицию в новых моделях и стандартах.

В рамках традиционного юридического подхода к пониманию назначения и содержания *административной юстиции* анализируются следующие ее общие *признаки*:

1. Административная юстиция предназначена для правильного разрешения возникшего в сфере публичных правоотношений *правового спора* (*административно-правового⁷, публично-правового или управленческого спора*), т. е. спора о публичном праве, возникшего в связи с реализацией управленческой деятельности, осуществлением исполнительной власти, административных функций государственными или муниципальными служащими, должностными лицами. Рассмотрение возникшего в системе административно-правовых отношений спора происходит при применении норм публичного права с соблюдением процессуально-правовых механизмов, специально созданных законодателем для рассмотрения и разрешения административно-правовых споров (например, норм и институтов КАС РФ). Административно-правовой спор имеет публично-правовую природу, т. е. уходит своими корнями в *сферу административных и иных публично-правовых правоотношений*. Он является одним из видов юридического конфликта. *Административно-правовой спор* представляет собой *юридический конфликт* (или *юридическую коллизию*), возникший между государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, государственными или муниципальными служащими (с одной стороны) и иными субъектами права (с другой стороны) в связи с нарушением субъективных публичных прав, свобод, законных интересов физических или

⁷ См.: Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор : вопросы теории. 2-е изд., испр. и доп. М., 2009.

юридических лиц (организаций), осуществлением противозаконного *административного нормотворчества*.

2. Административная юстиция может быть представлена как сложное *административно-юстиционное правоотношение*, в структуру которого входят *субъекты, объекты и содержание* данного правоотношения. К *субъектам «административно-юстиционного» правоотношения* относятся: граждане, организации, органы публичного управления, органы, осуществляющие публичные полномочия, субъекты исполнительной власти, должностные лица, государственные и муниципальные служащие. При этом одни субъекты имеют право оспаривания (обжалования) незаконных действий (бездействия) или решений административных органов и их должностных лиц, а другие – полномочия по рассмотрению и разрешению жалоб, заявлений, административных исков. Предусматривается, что должностные лица (или судьи), рассматривающие споры, возникающие в сфере публичного управления, должны обладать специальными знаниями, квалификацией, иными профессиональными навыками в конкретных областях организации и функционирования органов исполнительной власти (административных органов), разработки и принятия как нормативных правовых актов в порядке административного нормотворчества, так и *административных актов* при реализации законодательства об *административных процедурах*⁸. *Объект административно-юстиционного правоотношения – сфера административных и иных публичных правоотношений*, внутри которой и обеспечивается режим законности функционирования публичной администрации и ее должностных лиц. *Содержанием административно-юстиционного правоотношения является административно-правовой режим разрешения в порядке административного судопроизводства административных или иных публично-правовых споров (административных дел)*.

3. Разрешение административно-правового спора происходит в рамках осуществления *правосудия (административного судопроизводства)*, т. е. административная юстиция – это сфера организации и функционирования *судебной власти*. Административно-правовые споры разрешаются в Российской Федерации как судами общей юрисдикции (по КАС РФ), так и арбитражными судами (по АПК РФ) в рамках установленных правовых процедур, обеспечивающих реализацию в полном объеме установленного административно-правового статуса субъектов права, свободы, права и законные интересы которых нарушены. Таким образом, осуществление *судебного контроля* над публичной администрацией происходит посредством использования *процессуально-правовой формы* разрешения *административного правового спора*.

⁸ Об административных процедурах см., например: Давыдов К. В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 47–69 ; Ежегодник публичного права 2016: Административный акт. М., 2016.

4. Главная цель административной юстиции – эффективная или *надлежащая правовая защита субъективных публичных прав* граждан или *законных интересов организаций*. В Российской Федерации во все времена термин «административная юстиция» использовался в тех случаях, когда шла дискуссия об обжаловании (оспаривании) в суд действий и решений органов публичного управления (органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих и других субъектов права), о возможности создания в России самостоятельной системы административных судов или организации в судах общей юрисдикции специализации (или коллегии) по административным спорам. Административная юстиция предназначена для:

а) защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций;

б) разрешения административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий. Юридической нормативной основой осуществления судебной защиты в России является КАС РФ (2015 г.). КАС РФ гарантирует каждому заинтересованному лицу право на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, в том числе если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность, а также право на обращение в суд в защиту прав других лиц или в защиту публичных интересов в предусмотренных КАС РФ и другими федеральными законами случаях. Суды в порядке административного судопроизводства могут разрешать подведомственные им *административные дела* двух видов:

1) *административные дела о защите* нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений:

а) *административные дела об оспаривании*, например: нормативных правовых актов полностью или в части; актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами; решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций; об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей;

б) *административные дела о защите*, например: защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

в) *административные дела о присуждении*, например: присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по

делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок;

2) *административные дела*, связанные с осуществлением *обязательного судебного контроля* за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных *административных властных требований* к физическим лицам и организациям, например:

а) о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра;

б) о прекращении деятельности средств массовой информации;

в) об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису;

г) административные дела о взыскании обязательных платежей и санкций;

д) временном помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении;

е) о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке.

КАС РФ предусматривает и иные категории административных дел (п. 2–3 ст. 1 КАС РФ).

5. В общую характеристику всякой модели административной юстиции входит ее *организационно-функциональная организация*, т. е. сама форма организации и деятельности органов административной юстиции. При этом важнейшим признаком административной юстиции является *независимость* ее органов от иных государственных органов (например, от законодательной и исполнительной властей); в некоторых национальных системах организации административной юстиции ее органы создаются и функционируют независимо и от других органов судебной власти, например от судов общей юрисдикции. Здесь можно говорить о случае, когда в стране учреждены так называемые *административные суды (административные трибуналы)*. Последние осуществляют внешний контроль за исполнительной властью, т. е. судебный контроль за деятельностью органов *публичного управления*, за принимаемыми должностными лицами, государственными и муниципальными служащими *административными актами*. История учреждения и функционирования органов административной юстиции знает и случаи, когда соответствующий контроль за деятельностью органов публичного управления и их должностных лиц, за решениями органов публичной власти осуществляли специально создаваемые внутри самих ис-

полнительных органов государственной власти (административной системы) органы, наделенные полномочиями по проверке законности принятия административных актов, решений, действий (бездействия) должностных лиц, государственных или муниципальных служащих. Часто такие органы административной юстиции назывались *квазисудебными*, так как они не включались в систему судебной власти (т. е. формально не являлись судами) и их деятельность отличалась от работы общих судов (судов общей юрисдикции), рассматривающих и разрешающих дела в рамках установленного вида судебного процесса: в некоторых случаях *гражданского процесса* или, как правило, *административного судопроизводства (административного процесса)*. Весьма распространенным случаем организации административной юстиции является такая ее модель, когда *суды общей юрисдикции* наделяются полномочиями по рассмотрению и разрешению *административных дел* в порядке *административного судопроизводства*. В Российской Федерации в настоящее время в судах общей юрисдикции организована специализация или *коллегии по административным делам*. В 2013 г. в судах общей юрисдикции были образованы административные коллегии – судебные коллегии по административным делам для рассмотрения жалоб граждан и организаций на решения и действия органов публичной власти и их должностных лиц. Например, в составе Верховного Суда РФ действует *Судебная коллегия по административным делам* (ст. 3 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации»). Состав Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ утверждает Пленум Верховного Суда РФ. В составе Верховного Суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа действует *судебная коллегия по административным делам*, состав которой утверждается президиумом суда.

6. Подведомственность административно-правовых споров (т. е. споров граждан, организаций и других субъектов права с органами публичной власти): а) общим судам (*судам общей юрисдикции*); б) специальным *административным судам* (административным трибуналам), отделенным от общих судов; в) так называемым *квазисудебным органам*. В Российской Федерации дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются *судами общей юрисдикции* (в соответствии с процессуально-правовыми нормами КАС РФ); *арбитражные суды* также рассматривают «в порядке административного судопроизводства» экономические споры и иные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности (ст. 29 АПК РФ); к таким делам, например, относятся дела об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц.

7. Рассмотрение административных споров (административных дел) осуществляется по установленным процессуальным законодательством правилам, процедурам и производствам, обеспечивающим участникам правового спора *формальное (процессуальное) равенство*. Процессуальные законы гарантируют каждому заинтересованному лицу как *право на обращение в суд* за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, так и полноценные процессуальные возможности, обеспечивающие правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административного дела. При рассмотрении административного дела должны соблюдаться все *принципы административного процесса* или административного судопроизводства: независимость судей, равенство всех перед законом и судом, законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел (административно-правовых споров), осуществление административного судопроизводства в разумный срок, гласность, открытость⁹ и непосредственность судебного разбирательства, состязательность и равноправие сторон, активность и инициативность суда в судебном разбирательстве, обязательность исполнения судебных актов в разумный срок. Как было уже отмечено, в Российской Федерации судебное разбирательство по административным делам осуществляется в настоящее время по процессуальным правилам КАС РФ и АПК РФ.

8. Юридическим результатом осуществления *административно-юстиционного процесса* (административного судопроизводства) становится установление соответствующими органами административной юстиции (административными судами, общими судами или квазисудебными органами) *незаконности* или *недействительности* (или, наоборот, законности и действительности) принятых органами публичного управления (должностными лицами) нормативных правовых актов (полностью или в части), административных актов, совершенных ими действий (бездействия). В более общем плане итогом деятельности органов административной юстиции являются укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений (ст. 3 КАС РФ).

§ 3. Административная юстиция в России: этапы становления и развития

3.1. Административная юстиция до 1917 г.

Административная юстиция в России как теоретико-правовая проблема исследуется в научных трудах как российских, так и зарубежных ученых на протяжении последних 150 лет. На рубеже XIX–XX вв.¹⁰ вопросы адми-

⁹ См.: Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 13 декабря 2012 г. № 35.

¹⁰ См.: *Правилова Е. А.* Законность и права личности : административная юстиция в России (вторая половина XIX в. – октябрь 1917 г.). СПб., 2000. См. также: *Петухов Г. Е.* Административная юстиция в царской России // Правоведение. 1974. № 5. С. 72–80.

нистративной юстиции и организационно-правовые модели ее организации в России приобрели особую актуальность и значимость. Существование института административной юстиции в конце XIX в. «рассматривалось русскими учеными и общественными деятелями как своеобразный политический барометр, определяющий степень защищенности прав личности»¹¹. В специальной литературе, посвященной проблемам административной юстиции (до 1917 г.), авторы в определенной мере давали критический анализ действовавшего в то время российского законодательства в сфере административной юстиции¹², а также исследовали организацию системы этого института в европейских странах. В тот период времени были опубликованы научные труды, в которых глубоко исследовались теоретические аспекты административной юстиции. Например, С. А. Корф в 1910 г. предпринял весьма детальное и предметное исследование таких вопросов, как сущность института административной юстиции, принципы административного процесса, стороны, административный иск и его пределы¹³.

Весьма полное представление о научных трудах ученых, рассматривающих основные проблемы организации в стране административной юстиции, можно получить в двухтомном издании сочинений, включающем в себя опубликованные в *царской России* до 1917 г. произведения таких известных российских и зарубежных ученых, как: Г. Аншютц, В. А. Гаген, В. Ф. Дерюжинский, Г. Еллинек, Н. П. Карадже-Искров, К. Лемайер, М. Д. Загряцков, В. Кобалевский, Б. А. Кистяковский, Н. М. Коркунов, С. А. Корф, Н. О. Куплеваский, Н. И. Лазаревский, В. А. Рязановский¹⁴. Эти авторы глубоко и всесторонне анализировали главные вопросы о сущности, назначении и правовом содержании административной юстиции как в России, так и в некоторых зарубежных странах; ученые пытались найти преимущества и недостатки различных моделей административной юстиции; предметом их исследования становились теоретическая концепция административной юстиции, административное судопроизводство, сущность судебного нормоконтроля, взаимосвязь административной юстиции с основными принципами правового государства.

Административная юстиция рассматривалась всегда неразрывно с вопросами учреждения специальных административных судов, развития административного судопроизводства, осуществления судебного контроля за исполнительной властью. Именно в такой постановке и структуре исследования административная юстиция наиболее фундаментально и результативно об-

¹¹ *Правилова Е. А.* Законность и права личности : административная юстиция в России. С. 7.

¹² См.: Там же. С. 8.

¹³ См.: *Корф С. А.* Административная юстиция в России : Книга вторая. Очерк действующего законодательства; Книга третья. Очерк теории административной юстиции. СПб., 1910.

¹⁴ См. труды перечисленных ученых в кн.: Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 1 / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 2004 ; Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 2 / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 2004.

суждалась в России дважды в течение последних ста лет: в начале XX в. и в конце XX – начале XXI вв.

В специальной литературе начала XX в. рассматривались вопросы о сущности, значении, правовых формах и организации административной юстиции в России¹⁵. Большинство русских ученых начала XX в. выступали за выделение *административной специализации в общих судах*. Н. М. Коркунов отмечал, что российские условия административной деятельности не обеспечивают полнейшей законности управления только при помощи уголовных и гражданских судов¹⁶. В. Ф. Дерюжинский говорил о том, что «в качестве гарантии законности в управлении административные суды, с их особенным устройством, определенной компетенцией и известными формами производства в них, являются результатом новейшего периода в развитии европейских государств»¹⁷. Российские исследователи называли административную юстицию *гарантом правового государства* и защиты прав личности¹⁸. Немаловажным фактором, способствующим стремительному развитию теоретических представлений об административной юстиции явилось создание в России *теории субъективных публичных прав*¹⁹. «Неприкосновенность личности и свободы, – писал Б. А. Кистяковский, – будет неизменно осуществляться у нас только тогда, когда они будут гарантированы как субъективно-публичные права русских граждан»²⁰.

По мнению историков – исследователей административной юстиции, существовали две точки зрения на проблему возникновения института административной юстиции: 1) административная юстиция возникла еще в дореформенный период (т. е. до 1860 г.); 2) она появилась после государственно-правовых реформ 1860-х гг. Именно вторая точка зрения имеет большинство сторонников. Реформы административного управления, совершенствование содержания и форм деятельности государства в сфере регулирования экономических отношений, децентрализация, участие общественных институтов в управлении, предоставление большей свободы для хозяйственной деятельности частных лиц, проведение новой политики – всё это способствовало развитию в России административной юстиции во второй половине

¹⁵ См., например: *Гаген В. А.* Административная юстиция : конспект лекций. Ростов н/Д., 1916 ; *Корф С. А.* Административная юстиция в России : Книга вторая. Очерк действующего законодательства ; Книга третья. Очерк теории административной юстиции. СПб., 1910 ; *Коркунов Н. М.* Русское государственное право. Том II. Часть Особенная. 4-е изд. СПб., 1903. Об истории развития научных представлений об административной юстиции см. также: *Зеленцов А. Б., Радченко В. И.* Административная юстиция в России : (История и современность). М., 2002.

¹⁶ См.: *Коркунов Н. М.* Общее государственное право. М., 1888. С. 500–501.

¹⁷ Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 1. С. 217.

¹⁸ См., например: *Коркунов Н. М.* Очерк теорий административной юстиции // Коркунов Н. М. Сборник статей 1877–1897. СПб., 1898. С. 144.

¹⁹ См., например: *Кистяковский Б. А.* Философия и социология права. СПб., 1998. С. 347–359, 535–571.

²⁰ Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 1. С. 461.

XIX в.²¹ В. А. Гаген отмечал, что «в дореформенную эпоху административная юстиция едва только зарождалась и для ее дальнейшего развития необходимо было раскрепощение личности и наделение ее субъективными публичными правами, то есть нужны были коренные государственные реформы, которыми ознаменовалось царствование Императора Александра II»²².

Новый импульс для развития института административной юстиции в России придавали планы реформирования государственного управления в начале XX в. В 1904 г. было принято решение о передаче на рассмотрение *Особого совещания* вопросов формирования системы административных судов и реформы Сената. Автором большинства предложений был в это время С. Ю. Витте. Однако в результате проведения указанных реформ в 1904 г. административные суды созданы не были. Аргументами «против» учреждения в России административных судов являлись: теоретическая сложность проблемы, отсутствие опыта у законодателей по разработке соответствующих процессуальных норм и судопроизводства, наличие в России лишь в простейшей форме «зародышей» административно-судебных учреждений в виде разрозненных губернских и уездных присутствий²³.

В 1911 г., когда на государственном уровне рассматривались вопросы проведения реформы всего *процессуального права* и изменения порядка привлечения к ответственности должностных лиц, реформа административной юстиции была признана несвоевременной и нецелесообразной.

Несмотря на отсутствие нормативного правового установления института административной юстиции в России в начале XX в., ученые-юристы продолжали дискуссию о необходимости введения специализации в структуре судебной власти и о целесообразности разработки соответствующего административного процессуального законодательства (административно-судопроизводства). Итогом *первой дискуссии* о сущности и перспективах развития российской административной юстиции явилось принятие 30 мая 1917 г. работающим в тот исторический период в России Временным правительством *Положения о судах по административным делам*²⁴, которое имело статус закона и должно было вступить в действие с 1 июня 1917 г. Таким образом, сложившиеся в начале XX в. научные представления о сущности и назначении административной юстиции были воплощены в юридическом документе, который на тот период времени получил высокую оценку. Другое дело, что в сложившихся в тот исторический период времени условиях Положение о судах по административным делам фактически не действовало.

²¹ См.: *Правилова Е. А.* Законность и права личности : административная юстиция в России. С. 20, 129.

²² Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 1. С. 171.

²³ См.: Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 1. С. 171–214.

²⁴ См.: Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1917. № 127. Ст. 692 ; Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 2. С. 354–367.

Следует отметить, что *Положение о судах по административным делам* (1917 г.) в связи с известными событиями того времени никогда не действовало. Можно в полной мере предположить, что при эволюционном развитии российской истории в начале XX в. стала бы очевидной необходимость создания в России административных судов как полноценных судебных органов, разрешающих административные споры, возникающие в области государственного управления.

Положение о судах по административным делам (1917 г.) состояло из 5 разделов: I. Об административных судах (общие положения, правовое положение административных судей, «служебные права и преимущества», «делопроизводство при каждом административном судье»; II. О порядке производства у административных судей и окружных судей; III. О порядке обжалования решений административных судей и окружных судов; IV. О судебных издержках; V. Об исполнении решений административных судей и окружных судов. Во втором разделе *Положения о судах по административным делам* устанавливались: подсудность дел административному суду; статус «поверенных» (представителей) сторон в административном суде; протесты и жалобы на учреждения и должностных лиц городского, земского и поселкового управления; досудебное производство; слушание дела и решение суда; судебные приказы. Следует особо отметить, что п. 37 *Положения о судах по административным делам* устанавливал порядок принятия к производству административного суда по жалобе (или протесту) «на медленность либо на уклонение от исполнения законной обязанности» должностных лиц. В *Положении о судах по административным делам* была установлена норма, в соответствии с которой в сложных случаях рассмотрения административными судьями дел могут применяться также и *правила устава гражданского судопроизводства*.

Таким образом, история развития административной юстиции и самого административного судопроизводства в России начинается с 30 мая 1917 г., т. е. с момента утверждения Временным Правительством *Положения о судах по административным делам*, в котором устанавливалось, что «власть судебная по делам административным принадлежит: административным судьям; окружным судам и Правительствующему Сенату». При этом определялось, что «основанием для протестов и жалоб могут быть: 1) неправильности, состоящие либо в нарушении закона или обязательного распоряжения властей, либо в осуществлении полномочий с нарушением той цели, для которой оно предоставлено; 2) уклонение от исполнения, действия, предписанного законом или обязательным распоряжением власти, и 3) медленность. Жалоба может быть принесена теми лицами, обществами и установлениями, интересы или права коих нарушены постановлением, распоряжением, действием или упущением».

3.2. Административная юстиция после 1917 г.

После Октябрьской революции 1917 г. институт административной юстиции не получил практически никакого развития как в теории права, так и в практике государственно-правового строительства. В те годы на фоне политических речей о необходимости предоставления каждому гражданину права преследования любого чиновника в суде²⁵, а не в административном порядке, научные изыскания в области административной юстиции начали сворачиваться, если не считать изданной в Москве в 1925 г. книги М. Д. Загряцкова «Административная юстиция и право жалобы (в теории и законодательстве)»²⁶ и некоторых других работ²⁷. Однако и в те годы тезис о целесообразности разработки советских законов об административных судах поддерживался рядом ученых. По сведениям М. Д. Чечот, в специальной литературе того времени отмечалось, что создание административных судов в РСФСР не противоречило основным принципам, на которых строилась советская юстиция²⁸.

Что касается фактического содержания законодательства первых лет советской власти в области административной юстиции, то следует сказать о существовании в нем так называемого *административного иска*. Примечателен факт, что административный иск, по сообщению известного русского ученого-административиста Н. Карадже-Искурова²⁹, появился в законодательстве уже в 1917 г., т. е. в рамках советского права. Правда, действие его было ограничено: после введения НЭПа административный иск применялся лишь в сфере аграрных отношений, а сами административные споры рассматривались не судами, а специальными волостными, уездными и губернскими земельными комиссиями; при этом разбирательство дел основывалось в определенной степени на принципе состязательности³⁰.

С середины 20-х и до конца 30-х гг. XX в. интерес законодателей и государственных деятелей к проблеме административной юстиции в силу сложившихся политических условий угас. Административно-командная система, сформировавшаяся в стране к концу 20-х гг., не допускала установления судебных гарантий ответственности государства перед своими гражданами.

²⁵ См.: Ленин В. И. ПСС. Т. 2. С. 85 ; Т. 4. С. 224–225.

²⁶ См.: Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском законодательстве. Административно-финансовое распоряжение и финансовая жалоба. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1925.

²⁷ См., например: Елистратов А. И. Очерк административного права. М., 1922 ; Его же. Об утверждении законности в советском строительстве // Сов. право. 1922. № 1 ; Кобалевский В. Л. Очерки советского административного права. М. ; Л., 1924.

²⁸ См.: Чечот Д. М. Административная юстиция (теоретические проблемы). Л., 1973. С. 60.

²⁹ См.: Karadshe-Iskrow N. Das Verwaltungsrecht in der Sowjetunion (Russland) seit 1917 // Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Band 23/1936. Tübingen, 1936. S. 191–192.

³⁰ См.: Кобалевский В. Л. Административная юстиция в положительном советском праве // Вестник сов. юстиции. 1923. № 8.

3.3. Административная юстиция: советский период с 1940-х гг. до начала 90-х гг. XX в.

Спустя два десятилетия, в конце 40-х годов, проблемы административной юстиции, а именно вопрос о судебном контроле в области функционирования администрации, снова привлекли внимание ученых в связи с разработкой проекта Гражданского процессуального кодекса РСФСР³¹. Предпринимавшиеся в тот период времени попытки кодификации законодательства о судоустройстве и судопроизводстве привели к практическому выделению в структуре гражданско-процессуального законодательства определенной категории дел, при рассмотрении которых суд осуществлял контроль за действиями и решениями органов управления и должностных лиц. К таким делам относились: дела по жалобам на неправильности в списках избирателей; дела, связанные с проверкой законности наложения на граждан административных взысканий за правонарушения; дела о взыскании в государственный бюджет с граждан и колхозов недоимок по налоговым, страховым и другим платежам. В 50-е – 60-е гг. XX в. тематика «административной юстиции» не находила большого интереса ни у законодателей, ни у ученых-юристов. Поэтому каких-либо заслуживающих внимания исследователей фактов развития административной юстиции в данный период не наблюдалось.

Наиболее плодотворно в научном отношении проблема административной юстиции в Советском Союзе (России) исследовалась в 70-е – 90-е гг. XX столетия. Одной из главных научных работ, посвященных проблеме административной юстиции, стала книга Д. М. Чечота «Административная юстиция (Теоретические проблемы)», вышедшая в 1973 г. в издательстве Ленинградского государственного университета³². Д. М. Чечот обосновывал необходимость расширения судебного-правовой защиты в области государственного управления. По его мнению, число административно-правовых споров, подведомственных суду, должно быть увеличено, а рассмотрение жалоб в административных органах следовало ввести в рамки административного процесса, осуществляемого органами по рассмотрению и разрешению жалоб³³.

Ученые высказывали мнение и о тех больших возможностях, которые заложены «в расширении сферы судебного контроля за административными актами и иными действиями администрации»³⁴. Более того, еще в конце 60-х – начале 70-х гг. авторы научных трудов рассматривали судебный контроль за актами администрации как функционирование административной юстиции³⁵, хотя еще раньше (в середине 40-х гг.) в России публиковались работы и под таким названием, как «В советском праве не может быть администра-

³¹ См.: *Клейнман А. Ф.* Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой // *Соц. законность.* 1946. № 9. С. 11–14.

³² См.: *Чечот Д. М.* Административная юстиция (теоретические проблемы). Л., 1973.

³³ См.: Там же. С. 63.

³⁴ *Салищева Н. Г.* Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970. С. 130.

³⁵ См.: *Боннер А.Т.* Буржуазная административная юстиция // *Правоведение.* 1969. № 1. С. 99–108.

тивного иска»³⁶. Вместе с тем в те же годы утверждалось, что правосудие включает в себя административный процесс, а право судов на рассмотрение административных дел способствует укреплению законности в деятельности органов государственного управления³⁷. На необходимость расширения полномочий судов в области рассмотрения жалоб граждан на действия органов государственного управления обращали внимание в середине 70-х гг. А. Т. Боннер и Д. Н. Бахрах³⁸. В. И. Ремнев неоднократно подчеркивал в своих исследованиях актуальность усиления судебного контроля в области административно-правовых отношений³⁹.

Именно в это время проблемы административной юстиции стали напрямую рассматриваться в контексте теории *административного процесса*. В пользу самостоятельности административного процесса и его равного статуса по отношению к двум другим видам юридического процесса – гражданскому и уголовному – приводились следующие аргументы: 1) специфика административных споров между гражданами и органами управления, которая характеризуется возникающими при этом административно-правовыми отношениями; 2) равноправное процессуальное положение истца (гражданина) и ответчика в административном процессе (орган управления, должностное лицо); 3) необходимость распространения на административный процесс многих принципов процессуального права, например: состязательность, материальная истина, равенство сторон, устность процесса.

Дискуссия о сущности административной юстиции в принципе возвращалась к одному и тому же вопросу: к какому процессу – *гражданскому* или *административному* – относятся рассмотрение общими (обычными) судами споров граждан с органами управления и проверка законности их действий (решений)? Отнесение к гражданскому процессу было возможным потому, что Гражданский процессуальный кодекс РСФСР содержал специальную главу, посвященную рассмотрению *дел, вытекающих из административно-правовых отношений*, нормы которой и применялись при исследовании обстоятельств дела и вынесении судебного решения; отнесение же к административному процессу было оправдано тем, что суд проверял законность действий или решений административных органов и их должностных лиц. Таким образом, *процедура рассмотрения административных споров* об административном праве (о нарушении субъективных публичных прав) между гражданами и органами управления являлась в тот исторический период времени *гражданско-процессуальной*. Такой вид гражданско-процессуального судебного производства был назван *неисковым производством* (в отличие от другого вида судебного производства – искового). Тем самым даже и

³⁶ См.: Абрамов С. Н. В советском праве не может быть административного иска // Соц. законность. 1947. № 3. С. 8.

³⁷ См.: Клейнман А. Ф. Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой // Соц. законность. 1946. № 9. С. 11–14.

³⁸ См.: Боннер А. Т., Бахрах Д. Н. Административная юстиция : развитие и проблемы совершенствования // Сов. государство и право. 1975. № 8. С. 13–21.

³⁹ См.: Ремнев В. И. Право жалобы и административная юстиция в СССР // Сов. государство и право. 1986. № 6.

не предполагалось, что гражданин может быть *истцом* в суде по отношению к органам государственного управления и их должностным лицам; соответственно, исключалось и то, что данное производство будет *исковым*, т. е. таким, в котором торжествует принцип активности суда в сборе, исследовании и оценке доказательств, что принципиально, поскольку у гражданина имеется в распоряжении заведомо меньше процессуальных возможностей, и ему весьма трудно получить необходимые сведения в органах управления, тем более если речь идет о неправомерном поведении (действии) государственных или муниципальных служащих, должностных лиц.

Легко предположить, что в советское время административное право, как отрасль советского права, относилась тогда, несомненно, к отраслям «непроцессуальным»⁴⁰. Отмечалось, что «концепция широкого понимания процесса нашла благоприятную почву для развития и применения в науке административного права»⁴¹. При этом под административно-процессуальными нормами понимались «установленные или санкционированные государством обязательные правила осуществления организующих отношений в процессе применения норм материального права и издания нормативных актов органами государственного управления»⁴². Само административно-процессуальное право весьма авторитетными учеными рассматривалось в качестве отрасли права, регулирующей «общественные отношения, которые возникают в связи с разрешением индивидуально-конкретных дел в сфере советского государственного управления исполнительно-распорядительными органами государственной власти и некоторыми другими компетентными субъектами»⁴³. И, как следствие, вывод: «административно-процессуальная форма – это та часть общей процедуры деятельности исполнительных и распорядительных органов государственной власти, которая объективно нуждается в правовом регулировании и не может выступать иначе, как юридическая процедура»⁴⁴. Но именно приведенные мнения относительно сущности административного процесса (в отсутствие административно-процессуального законодательства) и не могли дать ученым выход на «широкие просторы» понимания административного процесса как судебного (юридического) процесса, как судебной деятельности с особой процессуальной формой, обособление которой обусловлено административным законодательством, полноценной системой государственного управления, функционирующей по установленным в нормативных правовых актах правилам и административным процедурам.

Однако и в 80-е гг. XIX в. видные ученые-процессуалисты страны весьма аргументированно и интересно спорили относительно будущего административно-процессуального права. Например, М. С. Строгович, говоря об административном процессе как о юрисдикционной судебной деятельности,

⁴⁰ См.: Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях) / под ред. И. А. Галагана. Воронеж, 1985.

⁴¹ Там же. С. 109.

⁴² Там же. С. 113.

⁴³ См.: Юридическая процессуальная форма : теория и практика. М., 1976. С. 171–172.

⁴⁴ Там же. С. 138.

предвидел формирование в будущем административно-процессуального права в случае, если «для рассмотрения судом административных дел в законодательстве будет установлен порядок судопроизводства, для реализации которого потребуется развернутая система норм, не укладывающихся в рамки гражданского процессуального права»⁴⁵. Таким образом, нам (ученым-административистам) помогал в те годы самый авторитетный ученый в области уголовного процесса.

Именно в такой теоретической констатации можно рассматривать понимание административного процесса как процесса судебного и, непременно, отличающегося от гражданского процесса. Тогда легко предположить и характер правовых споров (конфликтов, административных дел), рассмотрение которых суды стали бы проводить по правилам, отличающимся от гражданско-процессуальных судебных процедур. Впрочем, эту точку зрения М. С. Строговича критиковали, указывая на ее явную несогласованность с действовавшим в то время «законодательством об административной ответственности»⁴⁶. И, как следствие, административный процесс «втягивался» в так называемую *административно-юрисдикционную форму*, которая не позволяла обосновывать *административно-юстиционный* потенциал административного процесса.

Таким образом, этот очень краткий экскурс в «историю» исследуемого вопроса позволяет судить о доминировании в теоретических суждениях ученых той поры так называемого «широкого» подхода в понимании административного процесса; при этом в основу конструирования административно-процессуальной формы была положена юридическая процедура функционирования исполнительно-распорядительных органов государственной власти. Следовательно, с одной стороны, отстаивались «широкий профиль» и «универсальность» гражданско-процессуальной формы, а с другой – отрицалось право на самостоятельное правовое установление административного судопроизводства. И оба подхода не позволяли выйти исследователям того времени «из плена» невероятно устаревших представлений об *административно-процессуальной форме*.

Советская Конституция 1977 г. предусматривала возможность *судебного обжалования действий должностных лиц*, совершенных с нарушением закона, превышением полномочий, ущемляющих права граждан. В рамках гражданского процесса суд мог осуществлять некоторые контрольные функции в отношении отдельных управленческих решений. Однако конституционные нормы о судебном обжаловании действий должностных лиц остались в рамках процессуального регулирования неучтенными, т. е. в те годы так и не был принят соответствующий закон, который устанавливал бы точную процедуру рассмотрения споров граждан с администрацией (с органами государственного управления и их должностными лицами).

⁴⁵ Полянский Н. Н., Строгович М. С., Савицкий В. М., Мельников А. А. Проблемы судебного права / под ред. В. М. Савицкого. М., 1983. С. 30.

⁴⁶ См.: Галаган И. А. Проблемы общего юридического процесса в советской правовой науке // Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях) / под ред. И. А. Галагана. Воронеж, 1985. С. 11.

Первый советский Закон «О порядке обжалования в суд неправомерных действий и решений должностных лиц, ущемляющих права граждан»⁴⁷ от 30 июня 1987 г. распространял юрисдикцию суда только на деятельность должностных лиц, исключая действия коллективных субъектов права. Обязательной процессуальной предпосылкой для обращения в суд стало рассмотрение жалобы вышестоящей управленческой инстанцией (вышестоящим в порядке подчиненности органом управления). Спустя некоторое время законодатель ввел *альтернативную подведомственность* по делам данной категории, т. е. обеспечил заинтересованное лицо правом непосредственного обращения в суд, минуя соответствующую административную процедуру, т. е. вне зависимости от предварительного рассмотрения жалобы в *административном порядке*. Впервые была установлена возможность кассационного обжалования судебных решений.

Однако и указанный советский закон, и внесенные в него изменения от 20 октября 1987 г. вряд ли можно было признать полноценным «*достижением демократии*» и *верховенства права*, так как в нем допускалось обжалование только единоличных действий должностных лиц, что исключало возможность обжалования действий или решений государственных органов как коллегиальных субъектов права.

2 ноября 1989 г. был принят новый законодательный акт – Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан», который внес ряд существенных изменений в порядок рассмотрения административных дел. Отныне стало возможным обжаловать в суд решения самих органов государственного управления. Вместе с тем гражданину можно было обжаловать в суд только индивидуальные административные правовые акты; при этом из сферы судебного обжалования были исключены любые действия представительных органов государственной власти, в том числе местных Советов народных депутатов; вновь было определено условие предварительного обжалования действий в порядке подчиненности (правило так называемой административной преюдиции). Действующий до 15 сентября 2015 г. (до момента вступления в силу КАС РФ) российский Закон от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» ввел правило об альтернативной подведомственности административных дел (споров гражданина с органами управления, исполнительной властью).

3.4. Административная юстиция: период после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г.

Если попытаться выявить какую-то закономерность в развитии «практической» советской административной юстиции, то можно говорить о медленном, но неуклонном расширении компетенции судов общей юрисдикции

⁴⁷ Фактически 10 лет конституционно-правовая норма о судебном обжаловании действий должностных лиц оставалась нереализованной в советском законодательстве.

по рассмотрению индивидуальных жалоб граждан на действия (решения) публичной администрации и должностных лиц. Указанные советские законодательные акты создали основы для осуществления судом функции контроля за деятельностью органов управления с целью защиты субъективных публичных прав граждан и юридических лиц. Однако существовавшие в те годы правовые нормы не могли считаться полноценным правовым институтом административной юстиции.

Как уже было отмечено, итогом *первой дискуссии* в России о сущности и перспективах развития административной юстиции (конец XIX – начало XX в.) явилось принятие 30 мая 1917 г. Временным правительством *Положения о судах по административным делам*.

Результатами *второй масштабной научной дискуссии* о содержании российской административной юстиции и перспективах ее развития (конец XX – начало XXI столетия) являются:

- 1) принятие Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»;
- 2) разработка проекта федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» (2000 г.) и проекта Кодекса Российской Федерации об административном судопроизводстве (2003–2006 гг.);

- 3) поручение Президента Российской Федерации от 22 декабря 2012 г. о необходимости представить до 1 марта 2013 г. для внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта *Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации*, а также поручение о формировании *в системе судов общей юрисдикции судебных коллегий по административным делам* для рассмотрения жалоб граждан и организаций на решения и действия органов публичной власти и их должностных лиц (срок – до 1 марта 2013 г.);

- 4) подготовка монографий и множества научных статей, посвященных формированию российской *модели* административной юстиции⁴⁸.

⁴⁸ См., например: *Громошина Н. А.* О специализированных судах и специализации процессуальной формы // Научные труды Московской государственной юридической академии. 2004. № 1. С. 173–180; Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах: материалы конференции / отв. ред. В. И. Радченко. М., 2001; *Зеленцов А. Б.* Специфика административного судопроизводства в России и проблема структуры судебно-административного права // Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах. С. 178–183; *Его же.* Теоретические проблемы административного иска // Правоведение. 2005. № 6. С. 26–41; Проблемы административной юстиции: материалы семинара. М., 2002; *Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю.* Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001; *Серков П.* Введение административного судопроизводства – конституционный долг законодателей // Рос. юстиция. 2003. № 12. С. 54; *Скитович В. В.* Правосудие по делам, возникающим из административно-правовых отношений: исторический опыт и перспективы // Государство и право. 1995. № 8. С. 22–29; *Стариков Ю. Н.* Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж, 1998; *Студеникина М.* Административная юстиция: какой путь избрать в России? // Рос. юстиция. 1996. № 5. С. 35–37; *Хазанов С. Д.* Некоторые вопросы юрисдикции административных судов // Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах. С. 188–197.

27 апреля 1993 г. был принят Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»⁴⁹ (как было отмечено, он утратил силу с момента вступления в силу КАС РФ, т. е. с 15 сентября 2015 г.). Данный закон устанавливал, что каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы. Ответственность государственного служащего могла наступать в связи с его обязанностью признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», ст. 4, 15 и 18 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». На *муниципальных служащих* также могло распространяться действие статей Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» в отношении государственных служащих в случае приравнивания их федеральным законодательством к государственным служащим.

Основной причиной и одновременно важнейшим позитивным фактором для дальнейшего развития теории административной юстиции в России стала конституционно-правовая норма, содержащаяся в принятой 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 118): «судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства». Таким образом, в российском законодательстве *впервые* появился новый термин «административное судопроизводство» (или «административное правосудие»). Вместе с тем и сегодня (фактически почти 25 лет после принятия Конституции Российской Федерации) в стране не утихают споры относительно понимания содержания данного понятия.

Принятие Конституции Российской Федерации (1993 г.) способствовало актуализации деятельности по исследованию как содержания института *административного судопроизводства* (административного правосудия), так и по разработке основных направлений развития административной юстиции в России. Существующие в те годы планы реформирования судебной власти и достигнутый уровень доктринального понимания судебной защиты прав и свобод граждан «вписывались» в идеологию комплексного развития административной юстиции и формирования единого понимания административного судопроизводства⁵⁰. Таким образом, судебный контроль над

⁴⁹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 19. Ст. 685.

⁵⁰ См.: *Стариков Ю. Н.* Административная юстиция : проблемы теории. Воронеж, 1998 ; *Его же.* От административной юстиции к административному судопроизводству // Сер. Юбилей, конференции, форумы. Вып. 1 / Ю. Н. Стариков ; Воронеж. гос. ун-т. Воронеж, 2003 ; *Его же.* Административные суды в России : новые аргументы «за» и «против» / под ред. и с предисл. В. И. Радченко. М., 2004 ; *Его же.* Административный процесс в

публичным управлением, *судебный нормоконтроль*, оспаривание в судах нормативных и ненормативных правовых актов органов исполнительной власти и местного самоуправления становились главными темами в изучении *административного судопроизводства*. Административная юстиция развивалась тогда в условиях действия нового российского процессуального законодательства и изменившегося отношения к ней в теории, практике и политике.

Большой интерес ученых-юристов и практиков (например, судей, работников юстиции, прокуроров) к изучению главных проблем административной юстиции в начале 90-х гг. XX в. обусловлен необходимостью:

- 1) обеспечения *эффективной судебной защиты* прав и свобод граждан от действий и решений органов публичной власти и их должностных лиц;
- 2) создания условий для установления *верховенства права* в деятельности публичной администрации, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; создание законодательных предпосылок и оснований для формирования системы *надлежащего государственного управления*;
- 3) выявления значения административной юстиции в проведении реформы российского административного права;
- 4) уточнения теоретических позиций по вопросам административного судопроизводства, административного процесса и административных процедур;
- 5) развития российского процессуального законодательства (принятие в 2001 г. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в 2002 г. – Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации);
- 6) проведения реформирования судебной власти в России (начиная с 1992 г.);
- 7) разработки положений, направленных на улучшение практики организации и функционирования административного судопроизводства; определения новых направлений его реформирования.

Далее, 19 сентября 2000 г. в практическую плоскость переводится идея принятия *закона об административных судах*. На первый взгляд, всё логично: если в систему судопроизводства вводится административное судопроизводство, то можно предположить появление и специальных административных судов. Принимается постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 сентября 2000 г. № 29 «О внесении в Государственную Думу ФС РФ проекта федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации»». В конце 2000 г. идея учреждения в стране административных судов получает поддержку Президента РФ на V Всероссийском съезде судей. Выступая 27 ноября 2000 г. на этом форуме, Президент РФ отметил: «О необходимости создания административных судов говорилось уже много, и здесь от слов, слава Богу, перешли к делу. Недавно Государственная Дума приняла зако-

системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. 2004. № 6. С. 5–13.

нопроект в первом чтении. Административная юстиция важна и для защиты прав граждан, и для улучшения работы всех органов власти»⁵¹.

Верховный Суд РФ в сентябре 2000 г. внес в Государственную Думу для рассмотрения проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», который остался фактически без внимания законодателей. Таким образом, указанный законопроект не стал законом, а в России не появились специализированные административные суды⁵².

По мнению разработчиков указанного законопроекта, создаваемые *федеральные административные суды должны находиться в системе судов общей юрисдикции* и рассматривать административные дела, к которым можно отнести (кроме дел, рассматриваемых по правилам конституционного, гражданского и уголовного судопроизводства, и дел об административных правонарушениях) дела об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также по спорам, связанным с применением законодательства о выборах, налогового законодательства, по спорам органов государственной власти и органов местного самоуправления между собой. К компетенции административных судов предполагалось отнести и дела о приостановлении или прекращении деятельности общественных объединений. К категории административных относятся дела, вытекающие из административно-властных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, указанные административные дела рассматриваются судами общей юрисдикции, включая федеральные административные суды и соответствующие коллегии по административным делам.

К будущим федеральным административным судам предлагалось отнести:

1) Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда РФ. Верховный Суд РФ является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к федеральным окружным административным судам;

2) федеральные окружные административные суды. Они могут стать, по мнению законодателей, непосредственно вышестоящими судебными инстанциями для административных дел, рассмотренных входящими в судебный округ верховными судами республик, краевыми, областными судами, судами городов федерального значения, судами автономной области и автономных округов. Создание в системе судов общей юрисдикции административных судов, не связанных с существующим административно-территориальным делением страны, будет направлено на преодоление негативных тенденций в разрешении административных дел. Планируется сформировать 21 федеральный окружной суд в пределах соответствующих федераль-

⁵¹ Путин В. Компетенция суда распространяется на все дела государства // Рос. юстиция. 2001. № 1. С. 4.

⁵² См. также: Салищева Н. Г., Абросимова Е. Б. Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве : Общая часть» : инициативный проект с комментариями. М., 2001 ; Салищева Н. Г. Избранное. М., 2011. С. 308–376.

ных округов (юрисдикция этих судов будет распространяться на несколько субъектов РФ);

3) судебные коллегии по административным делам верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, которые образуются президиумами этих судов по мере необходимости. Верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов являются непосредственно вышестоящими судебными инстанциями по отношению к федеральным межрайонным административным судам, действующим на территории соответствующего субъекта РФ;

4) федеральные межрайонные административные суды, которые могли бы стать вышестоящей судебной инстанцией по административным делам, рассмотренным мировыми судьями. Эти суды действовали бы в отношении нескольких районов субъекта РФ.

В 1998–2001 гг. ученые предлагают провести кодификацию процессуальных правовых норм в области административной юстиции в «Административно-процессуальном кодексе»⁵³; уже тогда началась разработка проектов федерального конституционного закона «Об административном судопроизводстве»⁵⁴ или Кодекса Российской Федерации об административном судопроизводстве⁵⁵.

Следующим шагом в развитии законотворчества в сфере административной юстиции явился проект федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» (КАС), разработанный в 2003 г. Советом при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия⁵⁶. Проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации⁵⁷ был опубликован в 2004 г., который имел лишь научно-теоретическое значение и до результативного обсуждения законодателей не дошел.

Этот законопроект включал в себя шесть следующих разделов.

1. Общие положения (предмет регулирования; задачи и принципы административного судопроизводства; состав суда, отводы, компетенция судов по рассмотрению административных дел; доказательства и процессуальные сроки; судебные извещения, расходы и вызовы).

⁵³ См., например: *Зеленицов А. Б., Радченко В. И.* Административная юстиция в России (История и современность). М., 2002. С. 98; *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 182.

⁵⁴ См.: *Салищева Н. Г., Абросимова Е. Б.* Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве». М., 2001.

⁵⁵ См.: Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах: материалы конференции (Москва, Российская академия правосудия, 15–16 марта 2001 г.) / отв. ред. В. И. Радченко. М., 2001. С. 262.

⁵⁶ Позднее этот законопроект был доработан рабочей группой, образованной по распоряжению Руководителя Администрации Президента РФ от 08.07.2003 г. № 869. См.: *Ямшанов Б.* Когда создадут Административный суд // Рос. газета. 2003. 1 апр.

⁵⁷ См.: Рос. юстиция. 2004. № 3. См. также: *Радченко В.* Административные суды призваны защитить человека от произвола недобросовестных чиновников // Рос. юстиция. 2004. № 3. С. 2–5.

2. Производство в суде первой инстанции (подача и обеспечение жалобы; подготовка дела к судебному разбирательству и судебное разбирательство; постановление суда).

3. Пересмотр судебных постановлений (кассационное производство; надзорная жалоба).

4. Особое производство (восстановление утраченного судебного производства).

5. Исполнительное производство (исполнение судебных решений).

6. Особенности рассмотрения и разрешения споров по отдельным категориям дел (особенности производства по делам, связанным с осуществлением избирательного права и права на участие в референдуме; особенности рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов; особенности производства по делам об оспаривании решений и действий (бездействия) по вопросам предоставления или лишения статуса беженца или вынужденного переселенца; особенности производства по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях; рассмотрение дел об обжаловании решений и действий, вытекающих из налоговых правоотношений с участием физических лиц и некоммерческих организаций; особенности производства по делам об оспаривании решений, связанных с государственной регистрацией или отказом в государственной регистрации общественных или религиозных объединений, политических партий, общественных движений, фондов, органов общественной самодеятельности, а также решений о ликвидации, запрете, приостановлении и ином ограничении их деятельности).

Особенности рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, получают свое правовое закрепление в принятом 24 июля 2002 г. Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации (АПК РФ). В нем же был определен порядок рассмотрения дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц. В принятом 14 ноября 2002 г. Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации (п. 3 ст. 22 ГПК РФ) к подведомственности гражданских дел судам отнесены дела, возникающие из публичных правоотношений и указанные в ст. 245 ГПК РФ, которая, как и весь подраздел III ГПК РФ – *Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений* – утратила силу с 15 сентября 2015 г., т. е. с момента вступления в силу КАС РФ.

В проводимых дискуссиях административное судопроизводство всегда являлось предметом обсуждения в контексте общей тематики *административной юстиции*. Было ясно, что административной юстиции необходимо *процессуальное право*. В каждой стране формирование соответствующей отрасли процессуального права происходило по-разному, с учетом традиций правовой жизни и развития, исторических особенностей в государственно-правовом строительстве, специфики планирования и реализации многочисленных реформ и преобразований. Однако во многих странах сложились и некоторые закономерности в установлении судебного контроля над адми-

нистративными полномочиями должностных лиц, одна из которых включает в себя разработку специального закона об административном судопроизводстве. До какого-то момента кодификацию процессуальных правовых норм в области административной юстиции Российской Федерации предлагалось проводить в «Административно-процессуальном кодексе»⁵⁸. Наряду с этим обсуждались идеи разработки и принятия Федерального конституционного закона «Об административном судопроизводстве»⁵⁹ или Кодекса Российской Федерации об административном судопроизводстве⁶⁰. Были и иные концептуальные предложения по созданию российского административно-процессуального кодекса⁶¹. Несмотря на различные предложения по наименованию административно-процессуального закона, фактически одинаковыми были представления о содержании и структуре данного законодательного акта.

С целью формирования единообразной практики рассмотрения судами дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, были приняты два постановления Пленума Верховного Суда РФ: 1) от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»; 2) от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» (данное постановление признано не подлежащим применению п. 87 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»⁶²).

Одновременно продолжалась работа над проектом Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. 16 ноября 2006 г. принимается постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 55 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации». Идея принятия кодекса административного судопроизводства получила весьма результативное обоснование и развитие в декабре 2012 г. на VIII Всероссийском съезде судей. Примечательно, что сам термин «административные дела» установлен в российском законодательстве задолго до принятия КАС РФ, именно в Федеральном конституционном

⁵⁸ См., например: *Зеленцов А. Б., Радченко В. И.* Административная юстиция в России (История и современность). М., 2002. С. 98 ; *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция : проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 182.

⁵⁹ См.: *Салищева Н. Г., Абросимова Е. Б.* Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве». М., 2001.

⁶⁰ Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах : материалы конференции (Москва, Российская академия правосудия, 15–16 марта 2001 г.) / отв. ред. В. И. Радченко. М., 2001. С. 262.

⁶¹ См.: *Масленников М. Я.* Российский административный процесс : перспективы легитимации, централизации и систематизации. М., 2009. С. 250–274.

⁶² См.: Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 11. С. 2–15.

законе от 7 февраля 2011 г. «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», п. 2 ст. 4 которого установил, что суды общей юрисдикции рассматривают все гражданские и *административные дела* о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов; определялось, что административные дела требуют специального процессуального оформления порядка их судебного разрешения.

Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2013 г. № 1 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального конституционного закона “О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О судах общей юрисдикции в Российской Федерации” и в Федеральный конституционный закон “О военных судах Российской Федерации”» предусматривалось создание *Судебной коллегии по административным делам* в верховном суде республики, краевом, областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области, суде автономного округа. Осуществление структурной реформы в организации судебной власти ФКЗ от 5 февраля 2014 г. «О Верховном Суде Российской Федерации» привело к образованию *Судебной коллегии по административным делам* Верховного Суда Российской Федерации.

Наконец, в марте 2013 г. обнародован проект федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации», который в первом чтении был рассмотрен Государственной Думой 21 мая 2013 г. 8 марта 2015 г. принятый Федеральный закон «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» был подписан Президентом РФ, а 15 сентября 2015 г. КАС РФ вступил в силу.

Такое достаточно объемное изложение практической реализации идеи принятия КАС РФ демонстрирует высокий уровень «апробации» предлагаемого законодательного акта, а также последовательность ученых, практиков, законодателей в достижении цели нормативного процессуального установления специального порядка рассмотрения административно-правовых споров (административных дел). Таким образом, можно говорить, с нашей точки зрения, о полноценной *кодификации* административного процессуального законодательства в Российской Федерации, учитывающей назначение административного судопроизводства в судебной власти и чрезвычайно важное значение этой формы ее осуществления в стране. Востребованность административно-процессуальной формы, созданной КАС РФ, несомненно, будет усиливаться со стороны заинтересованных лиц. И даже если судебная практика в будущем будет демонстрировать какие-то изъяны содержащихся в КАС РФ судебных процедур, то вряд ли эти факты могут поставить под сомнение полезность, юридическую значимость и надлежащий порядок процессуально-правовой регламентации разрешения публично-правовых споров по правилам КАС РФ.

§ 4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации 2015 года – надлежащая основа для формирования административного процессуального законодательства

Принятие в феврале 2015 г. КАС РФ (и его вступление в силу 15 сентября 2015 г.), конечно, коренным образом изменило представление о национальной модели административной юстиции и ее будущем в России. С появлением КАС РФ российская модель административной юстиции получила правильную, адекватную и надлежащую реализацию в процессуальных порядках указанного *кодифицированного административно-процессуального закона*.

Разработка КАС РФ стала в известном смысле запоздалым шагом в формировании судебной системы Российской Федерации. Как уже теперь видно, кодификация административно-процессуальных норм была «отодвинута» на задворки судебной реформы, хотя модернизация судебной власти с позиций принципов правовой государственности могла бы начинаться в 90-е гг. прошлого столетия именно с учреждения административных судов и формирования системы административного судопроизводства. Однако на практике всё оказалось по-другому, а главные акценты в модернизации судебной системы делались не на институте административного судопроизводства; напротив, создавались арбитражные суды, развивалась система арбитражных судов, появлялись федеральные арбитражные суды округов, апелляционные арбитражные суды, вводилась судебная арбитражно-процессуальная форма, появлялись иные новые элементы судебной системы, детализировались порядки и производства в структуре российского правосудия.

Административная юстиция и административное судопроизводство в конце XIX в. – начале XX в. становились до определенного момента лишь предметами научных дискуссий. Как уже было отмечено, это вторая крупнейшая дискуссия о формировании в России административного судопроизводства в течение всего XX в. Данная дискуссия о назначении административной юстиции, не менее значимая по своим характеристикам и острая по характеру ее проведения, грандиозная по своим практическим результатам, получила свое положительное завершение с принятием КАС РФ. Здесь важно подчеркнуть, что с появлением в тексте Конституции Российской Федерации ч. 2 ст. 118 внимание к административному судопроизводству становится совершенно иным, а именно теперь на него стали смотреть как на один из важнейших *видов российского судопроизводства* и как на *специальную форму реализации судебной власти* в стране. А далее возникает вопрос: в каких процессуальных формах может осуществляться административное судопроизводство: в рамках действовавшего на тот момент гражданского и арбитражного процессуального процесса, либо может быть выделено в отдельную ветвь правосудия. Победила идея принятия *Кодекса административного*

судопроизводства. Следовательно, появился новый порядок рассмотрения административных дел в судах общей юрисдикции⁶³.

Что же вышло в итоге многолетней дискуссии по проблемам административных судов и административного судопроизводства? Очевидно, что сторонникам идеи формирования в России системы специализированных административных судов не хватило ни аргументов, ни последовательности в отстаивании данной идеи. Однако, несмотря на это, сам факт принятия КАС РФ – выдающийся результат судебной реформы на данном историческом этапе модернизации судопроизводства и процессуального права. Хотя можно выразить сожаление, что планам по учреждению в стране *административных судов* (как части проводимой в течение многих десятилетий судебной реформы) не суждено было реализоваться. Как справедливо пишет В. Д. Зорькин, «весь мир идет по пути специализации судов: если не судебных органов, то судей. Мы пока что недооцениваем эту тенденцию»⁶⁴.

Как можно оценить факт принятия в России Кодекса административно-судопроизводства? Какое влияние данный процессуальный закон может оказать на повышение качества самой российской государственности, на укрепление законности в системе исполнительной власти и в государственном аппарате, на дальнейшее развитие правовой системы и на качество правовой защиты физических лиц и организаций? Если отвечать на первый вопрос, то принятие КАС РФ стало грандиозным событием, которое войдет в историю российского законодательства в сфере разрешения судами административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Только с принятием данного закона появилась *законченная система административно-процессуального регулирования* отношений, связанных с оспариванием в суде решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц. Действующая с 1993 г. система судебной защиты от незаконных действий или решений, нарушающих права и свободы граждан, частичное регламентирование в ГПК РФ и АПК РФ порядков рассмотрения соответствующих дел, очевидно, не составляли безупречной системы, обеспечивающей эффективную защиту прав, свобод, законных интересов граждан и организаций. Главным образом, данную систему нельзя было считать надлежащей с точки зрения *единства предмета*, логики взаимодействия *материальной и процессуальной* правовой регламентации.

Появление Кодекса административного судопроизводства – новый этап в развитии процессуального законодательства, устанавливающего правовые порядки в разрешении административных споров (дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений). Теперь появилась новая *административно-процессуальная форма*, базирующаяся на главных элементах системы административного судопроизводства как специально-

⁶³ Об истории развития административной юстиции и административного судопроизводства в России см., например: *Панова И. В.* Развитие административного судопроизводства и административной юстиции // *Право*. 2016. № 4. С. 54–69; 2017. № 1. С. 32–41.

⁶⁴ *Зорькин В. Д.* Конституционный Суд России в системе судебной власти // *Журнал конституционного правосудия*. 2017. № 2 (56). С. 3.

го порядка разрешения судами общей юрисдикции административных дел (административных и иных публично-правовых споров). Действие КАС РФ обеспечит дальнейшее развитие *административно-процессуальной формы*, основные контуры которой сегодня зафиксированы в данном процессуальном законе.

КАС РФ – система процессуальных норм, принципов, правил, которые дают возможность для формирования новых научных представлений и теоретической модели *административного процесса* как *судебного процесса*. Административное судопроизводство означает новый этап в развитии не только общего административного права, но и, конечно, административного процессуального права. Таким образом, специализированное процессуальное правовое регулирование (в отдельном процессуальном законе) судебного порядка разрешения административных и иных публичных споров состоялось. Несомненно, КАС РФ – это прогрессивный законодательный акт, который создает надлежащее процессуальное правовое регулирование судебного разрешения спорных отношений, возникающих в сфере публичного права. Здесь можно вспомнить слова Г. Ф. Шершеневича: «Нередко один и тот же закон окажется отсталым по отношению к понятиям передовой части общества и в то же время чрезмерно прогрессивным по отношению к понятиям наиболее отсталой его части»⁶⁵. Думается, что КАС РФ – современный процессуальный закон, который нужен любой части российского общества, ибо отвечает интересам общества и всего населения; принятие КАС РФ – в известном смысле «юридический» прогресс.

Можно предположить, что КАС РФ будет оказывать мощнейшее влияние на повышение качества осуществления судебной власти, на укрепление законности при осуществлении управленческих действий и принятии административных актов, на установление гарантий правовой защиты физических лиц и организаций. Этот процессуальный закон приводит структуру правосудия в надлежащий порядок, который должен отвечать стандартам обеспечения прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций.

За время действия КАС РФ законодатель принял уже 12 федеральных законов, которые внесли него изменения и дополнения⁶⁶. Вряд ли можно говорить, что эти законы кардинально изменили систему и структуру административного судопроизводства или способствовали концептуальному пересмотру его основных положений. Как правило, законодательные новеллы носили уточняющий или детализирующий характер; они отчасти развивали гарантии и принципы организации и функционирования судов общей юрисдикции, рассматривающих административные дела.

⁶⁵ Шершеневич Г.Ф. Избранное / вступит. сл., сост.: П. В. Крашенинников. М., 2016. С. 452.

⁶⁶ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 29.06.2015 № 190-ФЗ, 30.12.2015 № 425-ФЗ, 15.02.2016 № 18-ФЗ, 05.04.2016 № 103-ФЗ, 02.06.2016 г. № 169-ФЗ, 23.06.2016 № 220-ФЗ, 28.06.2016 № 223-ФЗ, 03.07.2016 № 303-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391 ; № 27. Ст. 3981 ; 2016. № 1 (ч. 1). Ст. 45 ; № 7. Ст. 906 ; № 15. Ст. 2065 ; № 23. Ст. 3293 ; № 26 (ч. 1). Ст. 3889 ; № 27 (ч. 1). Ст. 4156 ; Ст. 4236.

Краткий обзор внесенных изменений в КАС РФ заключается в следующем:

1) дополнена глава КАС РФ о представительстве в суде; изменилась ст. 55 КАС РФ, в которой установлено, что представителями в суде по административным делам, кроме адвокатов, могут выступать также иные лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством и имеющие высшее юридическое образование;

2) усилено использование в административном судопроизводстве потенциала информационно-телекоммуникационной сети Интернет; обеспечена возможность направления в суд административного иска, заявлений, жалоб, представлений и иных документов в электронном виде; определен порядок выполнения судебных актов в форме электронного документа;

3) уточнены судебные процедуры по подаче административного искового заявления о присуждении компенсации за нарушение права на уголовное судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок;

4) КАС РФ дополнен новой главой (31-1), содержащей нормы, устанавливающие судебный порядок защиты интересов несовершеннолетнего или недееспособного лица в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, которое необходимо для спасения жизни;

5) расширен перечень административных дел, подведомственных судам общей юрисдикции, за счет включения в него дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами; в связи с этим изменено название главы 21 КАС РФ, которая была дополнена новой статьей (217-1), детализирующей порядок рассмотрения административных дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами;

6) установлена подсудность административных дел мировым судьям, а в систему административного судопроизводства включено производство по административным делам о вынесении судебного приказа (новая глава 11-1 КАС РФ).

Таким образом, правовые новеллы КАС РФ относятся к той части его норм, которые должны были измениться (или появиться вновь) в связи с необходимостью приведения текста процессуального закона в соответствие с уже созданными юридическими стандартами судебной деятельности по делам, возникающих в сфере реализации административных и иных публичных правоотношений. То есть нельзя сказать, что внесенные в КАС РФ изменения и дополнения были призваны ликвидировать «забывчивость» принявшего в 2015 г. КАС РФ законодателя или преодолеть его «непрофессионализм». Дополняющие текст КАС РФ новеллы носят развивающий административно-процессуальный характер, придают Кодексу современный вид, непротиворечивую структуру, формируют и укрепляют полноценность его содержания. Как известно, и в настоящее время Верховный Суд Российской Федерации разрабатывает проект закона о внесении изменений и дополнений в КАС РФ на основе обобщенной судебной практики по рассмотрению административных дел.

Важнейшим юридическим целевым и содержательным ориентиром для судебной практики по административным делам стало постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»⁶⁷. Как следует из названия постановления, Пленум Верховного Суда РФ разъяснил лишь некоторые, наиболее сложные, вопросы осуществления административного судопроизводства. Конечно, с точки зрения значимости и востребованности судами данного постановления Пленума Верховного Суда РФ следует подтвердить своевременность рассмотрения этого вопроса, ибо главная цель содержащихся в нем разъяснений – обеспечение *единства* практики применения судами общей юрисдикции законодательства об административном судопроизводстве. Многие сложные вопросы судебного правоприменения получили должную конкретизацию; противоречивое процессуально-правовое регулирование было разъяснено с позиций сложившихся в практике процессуально-правовых стандартов рассмотрения административных дел; сделаны юридические акценты на публично-правовых особенностях рассматриваемых судами административно-правовых споров. Словом, данное постановление Пленума Верховного Суда РФ явилось своевременным и полезным для формирования правильной судебной практики по административным делам.

Однако указанное постановление содержит и определенные спорные моменты. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ дано разъяснение ч. 4 ст. 1 КАС РФ, которая определяет, что в установленном КАС РФ порядке не должны рассматриваться дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, арбитражных судов или подлежащие рассмотрению в ином судебном (процессуальном) порядке в Верховном Суде Российской Федерации, судах общей юрисдикции. Пленум Верховного Суда РФ исключил из практики применения КАС РФ некоторые *публично-правовые споры*. Например, не должны рассматриваться в порядке, установленном КАС РФ, споры о признании недействительными (незаконными) актов государственных органов и органов местного самоуправления, если их исполнение привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей (ч. 4 ст. 1 КАС РФ, ч. 1 ст. 22 ГПК РФ, ст. 8 ГК РФ). В эту группу споров Пленум Верховного Суда РФ включил *служебные споры*, в том числе дела, связанные с доступом и прохождением различных видов государственной и муниципальной службы. Следовательно, судам рекомендуется не рассматривать в предусмотренном КАС РФ порядке споры, возникающие в сфере действия публичного права, а именно законодательства о государственной службе. Основная проблема здесь видится, как можно предположить, в том, что неправильно истолкована правовая природа государственно-служебных правоотношений. Как известно, в течение последних 15 лет в России сформировалось публичное служебное право (законодательство о государственной службе), которое фактически «вытеснило» из этой сферы дей-

⁶⁷ Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 11. С. 2–15.

ствие норм трудового законодательства. Таким образом, публично-правовые характеристики отношений, возникающих при поступлении и прохождении государственной службы, принципиально дают возможность включить в подведомственность судам общей юрисдикции и служебные споры. В противном случае нарушается логика публично-правовой регламентации отношений на государственной службе; при этом служебно-правовые споры, возникающие из административных отношений, по непонятным причинам рекомендуются не рассматривать по правилам КАС РФ.

Бесспорным является содержащееся в постановлении Пленума Верховного Суда РФ положение об исключении из практики применения КАС РФ экономических споров и запрет рассматривать другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности (которые отнесены законом к компетенции арбитражных судов в соответствии с § 1 гл. 4 Арбитражного процессуального кодекса РФ). Также не вызывает сомнений и утверждение, что не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ, не связанные с реализацией публичных полномочий дела по внутрикорпоративным спорам, возникающие между адвокатами и адвокатскими палатами, нотариусами и нотариальными палатами, медиаторами и постоянно действующим коллегиальным органом управления саморегулируемой организации медиаторов, а также между членами и органами управления иных саморегулируемых организаций, которые подлежат рассмотрению в исковом порядке.

С целью создания рекомендаций судьям судов общей юрисдикции по вопросам применения КАС РФ были приняты еще *три* постановления Пленума Верховного Суда РФ: 1) от 27 декабря 2016 г. № 64 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией некоммерческих организаций, а также запретом деятельности общественных или религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами»⁶⁸; 2) от 16 мая 2017 г. № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»; 3) от 13 июня 2017 г. № 21 «О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел».

Административное судопроизводство означает новый этап в развитии не только общего административного права, но и, конечно, административного процессуального права. Таким образом, специализированное процессуальное правовое регулирование (в отдельном процессуальном законе) судебного порядка разрешения административных и иных публичных споров состоялось. Теперь, если только вспомнить оставшиеся до настоящего времени нерешенными крупные административно-правовые проблемы, необходимо создавать *административно-процедурное законодательство*, устанавливающее порядок осуществления публичного управления, принятие *административных актов (административные процедуры)*.

В обозримом будущем практика деятельности судов общей юрисдикции будет способствовать развитию *процедурного административного законо-*

⁶⁸ Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2017. № 2. С. 12–19.

детельства. Правда, здесь может появиться вопрос: почему же имеющийся (накопленный в течение многих лет) опыт административного судопроизводства в системе арбитражных судов (арбитражного судопроизводства) по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, не привел к созданию в России законодательства об административных процедурах? Ответить на этот вопрос нелегко. Однако можно попытаться: очевидно, административное судопроизводство в арбитражных судах все-таки не сильно связывалось (тем более в условиях старых представлений о назначении и сущности административного права) с необходимостью совершенствования других институтов административного права. Предполагалось, что суды общей юрисдикции наиболее приспособлены для решения задач «исправления» административных ошибок, борьбы с излишним бюрократизмом, незаконными действиями (бездействием) должностных лиц, государственных или муниципальных служащих. Таким образом, КАС РФ будет способствовать развитию фактически всех тесно взаимосвязанных друг с другом частей (институтов) административного права.

В проводимых в настоящее время дискуссиях о роли, значении, особенно в процессах процессуальных норм КАС РФ постоянно задаваемым становится следующий вопрос: так как вместе с принятием КАС РФ не учреждены *специализированные административные суды*, то, значит, и административное судопроизводство остается, в сущности, во многом похожим на гражданское и арбитражное правосудие?! Очевидно, какая-то логика в данном суждении имеется. Однако ответить на этот вопрос лучше также постановкой вопроса: если бы в России всё же были бы учреждены административные суды (вместе с принятием Кодекса административного судопроизводства), то можно ли представить появление мнений, в соответствии с которыми административное судопроизводство «отрывалось» бы от административного права? Вряд ли. Осуществление административного судопроизводства судами общей юрисдикции по установленным в специальном процессуальном законе правилам создает надлежащую основу для разрешения административных дел, возникающих из публичных правоотношений. К числу постоянно задаваемых вопросов относится и следующий: способствует ли повышению эффективности судебной защиты субъективных публичных прав простая замена процессуальных терминов: «иск» на «административный иск», «ответчик» на «административный ответчик», «дела, возникающие из публичных правоотношений» на «административные дела» и прочие похожие «переименования», содержащиеся в КАС РФ? Уверенно можно предположить, что терминологические нововведения сами по себе (в отрыве от концепции административного процессуального законодательства и целевого назначения специализированного правосудия) не могут молниеносно изменить судебную практику или стремительно улучшить ее качество. Но ведь в данном случае речь идет не столько о новой административно-процессуальной терминологии, сколько о кодифицированном законодательном акте, предметом регламентации которого являются принципы, процедуры, стадии судебного рассмотрения и разрешения административных и иных публично-правовых споров (административных дел).

Абсолютно правильна точка зрения авторитетного российского учено-го-процессуалиста В. В. Яркова, согласно которой КАС РФ «воспринял традиционные положения, правила и институты гражданского процессуального и арбитражного процессуального права» и «ввел ряд интересных новелл, которые будут служить развитию административного судопроизводства и защите прав граждан во взаимоотношениях с органами власти и должностными лицами»; при этом «по целому ряду положений административное судопроизводство имеет специфику, которая отражает его главную задачу – защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений»⁶⁹. На необходимость расширения междисциплинарных подходов в изучении административного судопроизводства справедливо указывает Л. А. Калинина; автор подчеркивает важность «усиления взаимодействия науки административного права с другими юридическими науками, в том числе сближение позиций с наукой гражданского процесса»⁷⁰.

Наконец, принятие КАС РФ «заставляет» прекратить практику расширения перечня дел, возникающих из публичных правоотношений, с автоматическим их отнесением к указанному «виду гражданского судопроизводства». Как никогда гражданское право не объединится (не сравнится, «не сольется») с административным правом, так и никогда общие (единые, унифицированные, традиционные) характеристики гражданского (или арбитражного) процесса не деформируют специфику административного судопроизводства; ведь между ними, как известно, существенные различия, обусловленные предназначением и ролью в правовой системе и государственно-правовом строительстве. В настоящее время сложно понять аргумент, который приводится в обоснование нераздельности (или неделимости) гражданского и административного судопроизводства; говорят, что «так было всегда», т. е. всегда оспаривание нормативных или ненормативных (индивидуальных) правовых актов, а также решений и действий (бездействия) органов публичного управления находилось в системе и структуре гражданского и арбитражного процессов. Во-первых, насколько аргументированно и правильно было осуществлено такое установление? Во-вторых, даже если это и произошло на соответствующем этапе исторического развития правовой системы страны и судебная система вполне успешно функционировала долгие годы, то где основания сохранения такого процессуального правопорядка в кардинально изменившихся условиях реализации новой административно-правовой политики, ядром которой стало обоснование необходимости принятия в России КАС? Ведь совершенные в советском прошлом ошибки или создание право-

⁶⁹ Административное судопроизводство : учеб. для студ. высш. учеб. заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / под ред. В. В. Яркова. М., 2016. С. 14–15. См. также: Административно-процессуальное право России : учеб. для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. М., 2016.

⁷⁰ Калинина Л. А. Еще раз о роли и задачах административно-правовой науки в развитии административного судопроизводства // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 191.

вых институтов в эпоху доминирования не лучших правовых представлений о назначении судебной власти, о роли административного права, а также известное пренебрежение к передовым стандартам государственно-правового строительства целесообразно осознавать и исправлять. Какое-то время, очевидно, можно «придерживаться» старых юридических схем и правовых догм, не подвергавшихся сомнению на определенном историческом отрезке существования страны; однако на перспективу придется взамен старых нормативных конструкций выбирать необходимые сегодня инновационные стандарты правовой жизни и правовой культуры.

Конституционно-правовые положения (нормы, институты) должны быть настолько четкими, чтобы была возможность для быстрого, полноценного и ясного разъяснения смысла и содержания соответствующей позиции. Как можно сегодня «просматривать» на соответствие, например, конституционно-правовым нормам об *административном судопроизводстве* термин «административный процесс», если ни сейчас, ни тем более в 1993 г. не определено единственно верного и разделяемого большинством ученым и практиков страны определений «административного процесса», «административно-процессуального законодательства» или «административных дел»? Указанные понятия до последнего момента оставались во многом не ясными и в отраслевом законодательстве и отраслевых правовых науках. Но они уже двадцать три года содержатся в тексте самой Конституции. Как же можно оценивать соответствие указанных категорий конституционно-правовым категориям и современным стандартам конституционно-правового регулирования?

Очевидно, что для достижения полноты конституционно-правового регулирования и надлежащей регламентации базисных идей для развития отраслевого материального и процессуального законодательства недостаточно изменения лишь кодексов, федеральных законов, подзаконных актов, а также создания эффективных организационных структур поиска новых форм контроля⁷¹. Можно уверенно предположить, что решение такой задачи невозможно без изменения самого текста Конституции России. Разумные предложения по изменению Конституции должны включать в себя лишь обоснованные, необходимые, целесообразные, позитивно влияющие на правовую действительность положения. Достигнутую на сегодняшний день правовую стабильность и стандарты законодательного регулирования общественных отношений благодаря многим действительно передовым и цивилизованным идеям-принципам, содержащимся в тексте Конституции, нельзя разрушать. Но и идеализировать в условиях сформировавшихся современных проблем политико-правового и государственного строительства вряд ли стоит.

Внесение поправок в Конституцию Российской Федерации 1993 г., несмотря на достаточно продолжительный период полнейшего отрицания изменения ее текста, все-таки стало реальностью после известных «обновлений»⁷²

⁷¹ См.: Зорькин В. Д. Об угрозах конституционному строю в XXI веке и необходимости проведения правовой реформы в России // Журнал российского права. 2004. № 6. С. 5.

⁷² См.: Стариков Ю. Н. «Корректировка» Конституции как «развертывание» ее «потенциала» // Правовые реформы в современной России : значение, результаты, перспек-

конституционно-правовых норм осенью 2008 г. Позднее в Конституцию вносились и иные поправки. Особенно заметна конституционная поправка, внесенная Законом Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, когда был изменен пункт «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой появился термин *«процессуальное законодательство»* взамен ранее существовавших в упомянутом пункте словосочетаний *«уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство»*. Предыдущая редакция анализируемого пункта была, с нашей точки зрения, понятнее и яснее сформулированной, т. е. были указаны виды процессуального законодательства, которые и представляли все виды *судебного процесса*. Такая формулировка принципиально соответствовала смыслу и содержанию ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, установившей еще в 1993 г. *конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство* в качестве основных форм осуществления судебной власти в стране. Таким образом, путем внесения конституционной поправки законодатель объединил одним термином *«процессуальное законодательство»* *гражданское и уголовное судопроизводство*.

По известным причинам и в соответствии с логикой конституционно-правового регулирования этим понятием не охватывается *«конституционное судопроизводство»*, регламентированное ст. 125 Конституции РФ и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации». Конституционное судопроизводство – форма осуществления судебной власти Конституционным Судом Российской Федерации как судебным органом *конституционного контроля*.

Другое дело – с термином *«административное судопроизводство»*, который по своей сути весьма уместно сравнить с *«гражданским и уголовным судопроизводством»*. При этом, исходя из назначения административно-процессуальной формы и решаемых посредством административного судопроизводства задач, целесообразно предположить включение *«административно-процессуального законодательства»* в п. «о» ст. 71 Конституции РФ, а именно обосновать его включение в термин *«процессуальное законодательство»*. Ведь такой шаг не противоречит общим подходам, причинам и аргументам, которые позволили законодателю в 2014 г. внести в текст Конституции РФ поправку об объединении практически трех видов судебного процесса в один термин *«процессуальное законодательство»*. Иными словами, если бы в 2014 г. действовал бы закон об административном судопроизводстве (например, КАС РФ), то можно было бы без сомнений предположить и отнесение к процессуальному законодательству данного вида судопроизводства. Именно из-за отсутствия специального закона об административном судопроизводстве не претерпел изменений п. «к» ст. 72 Конституции РФ, в соответствии с которым *административно-процессуальное законодательство* находится в *совместном ведении* Российской Федерации и ее субъектов.

тивы : материалы науч.-практ. конф., посвященной 50-летию юбилею юрид. ф-та Воронеж. гос. ун-та (Воронеж, 20–21 ноября 2008 г.). Вып. 5, ч. 1: Теория государства и права. Конституционное и международное право. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2009. С. 56–82.

Во-первых, с появлением в стране КАС РФ этот пункт не соответствует ст. 71, 118, 126 Конституции РФ и вообще некоторым статьям гл. 7 Конституции РФ. Во-вторых, административно-процессуальное законодательство, согласно Кодексу административного судопроизводства РФ, не входит в предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а находится в ведении Российской Федерации. В-третьих, традиционные представления о сущности, содержании, назначении, основных задачах, принципах судопроизводства и структуре процессуального закона дают возможность отнесения административного судопроизводства (по Кодексу административного судопроизводства РФ) к одной из важнейших форм осуществления судебной власти.

В связи с этим логичным станет следующая рекомендация законодателю: исключить из п. «к» ст. 72 Конституции РФ термин «административно-процессуальное законодательство», ибо этот вид судопроизводства неминуемо уже включен в термин «процессуальное законодательство», установленный п. «о» ст. 71 Конституции РФ. Множественные попытки обосновать наличие многих видов административного процесса, с нашей точки зрения, не стали успешными. Думается, до какого-то времени и учебный курс по административному праву еще будет включать в свое содержание противоречивый материал о сложной структуре административного процесса. Но хотелось бы надеяться, что такая (многоструктурная и разнородная) трактовка административного процесса вскоре исчезнет.

Если учитывать «процессуально-правовой» момент в системе и структуре административного законодательства и ту сферу отношений, в которой действуют административно-правовые нормы, то здесь речь идет об *административных процедурах, административном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях*. Но административный процесс в собственном смысле слова всё-таки один – это *административное судопроизводство*. Вряд ли деятельность органов публичного управления и в сфере функционирования исполнительной власти должна автоматически называться «административным процессом», исходя лишь из названия области правоотношений, где данный вид деятельности и осуществляется.

Административные процедуры и производство по делам об административных правонарушениях, конечно, имеют «процессуальное» содержание и «процессуальный потенциал». Но эти виды государственной деятельности должны именоваться по-другому, т. е. так, как это в настоящее время и установлено законодателем в Кодексе РФ об административных правонарушениях применительно к «производству по делам об административных правонарушениях»⁷³. Административные процедуры, к сожалению, в России пока не получили своего законодательного установления и нормативной регла-

⁷³ См., например: Романов А. А. Соотношение производства по делам об административных правонарушениях и административного судопроизводства // Рос. юрид. журнал. 2017. № 1. С. 131–136.

ментации⁷⁴. Собственно, и в практике правовой регламентации во многих странах данные термины отличаются от административного судопроизводства (административного процесса). Вряд ли в Российской Федерации должна господствовать иная терминология применительно к теории и практике административного процесса, административных процедур, административно-деликтного законодательства.

Здесь уместно также предложить внести дополнение в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ. К сожалению, в тексте Конституции РФ не нашлось места для установления и самой общей правовой регламентации *деятельности по рассмотрению дел об административных правонарушениях*. Удивительно, но один из важнейших кодексов страны – Кодекс РФ об административных правонарушениях – фактически не имеет своих конституционно-правовых «корней». В Конституции РФ вообще не упоминается и «*производство по делам об административных правонарушениях*». Следовательно, нет и конституционно-правовой нормы, в соответствии с которой определялось бы местонахождение данного вида процессуальной деятельности в случае, когда дела об административных правонарушениях рассматриваются судьями, в системе видов судопроизводства. Словом, рассмотрение судьями дел об административных правонарушениях является правосудием, судебным процессом, который никак нельзя отнести к конституционному, гражданскому, административному или уголовному судопроизводству. Следовательно, «*производство по делам об административных правонарушениях*» (когда эти дела рассматриваются в судах) является еще одной формой осуществления судебной власти. Поэтому ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, по нашему мнению, должна выглядеть следующим образом: «Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного, уголовного судопроизводства, а также *производства по делам об административных правонарушениях*».

Верховный Суд Российской Федерации уделяет большое внимание вопросам совершенствования законодательства об административном судопроизводстве. 21–23 октября 2015 г. была проведена научно-практическая конференция по вопросам применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (организована Алтайским краевым судом, Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации)⁷⁵. На конференции впервые с момента вступления в силу КАС РФ обсуждались сложные вопросы применения судьями судов общей юрисдикции положений этого процессуального закона. Затем, 27 ноября 2015 г., профессиональная дискуссия по проблемам КАС РФ состоялась в рамках Первой научно-практической конференции «Российское законодательство об административном судопроизводстве – новая платформа для развития современной системы и

⁷⁴ См., например: *Старилов Ю. Н.* Станет ли Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации основой для развития законодательства об административных процедурах? // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 15–22.

⁷⁵ См.: Вопросы применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : сб. материалов науч.-практ. конф. (21–23 октября 2015 г., г. Белокуриха). Барнаул, 2015.

структуры правоотношений» (27 ноября 2015 г., г. Воронеж)⁷⁶. 25–28 октября 2016 г. проводилась научно-практическая конференция на тему «Актуальные вопросы развития административного судопроизводства» (организована Верховным Судом Российской Федерации и Тверским областным судом)⁷⁷.

Внимание ученых, практиков-юристов, законодателей, судей, конечно, заметно усиливается практически ко всем основным проблемам современного административного судопроизводства. Можно уверенно предположить, что уже в ближайшее время в специальной литературе как концептуальные проблемы КАС РФ, так и отдельные вопросы порядка рассмотрения административных дел получат более предметное исследование. В стране издается множество научных журналов, публикующее научные статьи по проблемам применения КАС РФ. Учреждено научное издание «Журнал административного судопроизводства», публикующее материалы по теории административного судопроизводства, тенденциям развития законодательства об административном судопроизводстве, судебному контролю в сфере осуществления публичных полномочий; в нем анализируются судебная практика по административным делам и проблемы производства по отдельным категориям административных дел, зарубежный опыт организации административных судов и административного правосудия⁷⁸. В журнале можно обнаружить соответствующие комментарии, обзоры, заключения как ученых, так и судей. Для судей, рассматривающих в судах общей юрисдикции ад-

⁷⁶ См.: *Стариков Ю. Н.* О новом научно-практическом издании «Журнал административного судопроизводства» и Первой научно-практической конференции «Российское законодательство об административном судопроизводстве – новая платформа для развития современной системы и структуры правоотношений». Административное судопроизводство : от идеи специального административно-процессуального регулирования до Федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 5–11.

⁷⁷ См.: Актуальные вопросы развития административного судопроизводства / под общ. ред. А. Ю. Карташова. Тверь, 2016.

⁷⁸ См., например: *Кононов П. И.* Административное судопроизводство как судебно-процессуальная форма разрешения административных дел : дискуссионные вопросы теории и законодательной регламентации // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 2. С. 9–15; *Курчевская С. В.* Применение Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в судах общей юрисдикции : первый опыт, проблемы, противоречия // Там же. С. 66–72; *Ламонов Е. В.* Судебная практика применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в судах общей юрисдикции // Там же. 2017. № 1. С. 13–17; *Майоров В. И.* Генезис административного судебного права : теоретико-методологические проблемы // Там же. С. 5–9; *Опалев Р. О.* Возможные направления развития законодательства в сфере правосудия по административным делам // Там же. С. 13–17; *Панкова О. В.* Критерии разграничения административных и гражданских дел, рассматриваемых в судах общей юрисдикции // Там же. № 2. С. 33–50; *Рогачева О. С.* Рассмотрение мировым судьей административных дел о вынесении судебного приказа в порядке административного судопроизводства // Там же. № 1. С. 24–30; *Стариков М. Ю.* Меры предварительной защиты по административному иску как новый процессуально-правовой институт : из цивилистического процесса в административный // Там же. С. 70–80; *Тарибо Е. В.* Нарушение прав как критерий принятия административных исковых заявлений // Там же. С. 10–12.

министративные дела, подготовлены специальные учебно-практические пособия, в которых даются рекомендации по применению административного процессуального законодательства⁷⁹.

§ 5. Воздействие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации на развитие законодательства об административных процедурах

Административная реформа 2003–2004 гг. в итоге определила, с одной стороны, системное (что является позитивным фактом), а с другой – *избыточное и отчасти противоречивое правовое регулирование* отношений в области публичного управления. При всём этом не было создано нормативного правового регулирования наиважнейшего в практике публичного администрирования механизма принятия административных актов, который незамедлительно никакими иными административно-правовыми институтами (в том числе и административными регламентами); в указанной сфере правоотношений должны доминировать порядки и принципы законодательства об *административных процедурах*. Таким образом, в сфере действия российского административного законодательства до настоящего времени без надлежащего правового разрешения остаются принципиальные вопросы как в организации и функционировании системы и структуры исполнительной власти, так и процедурные отношения в области публичного управления.

Применение в судах общей юрисдикции законодательства об административном судопроизводстве, непременно, будет создавать юридическую основу для улучшения административной практики в органах исполнительной власти и, соответственно, для разработки федерального закона «Об административных процедурах»⁸⁰. Если вернуться к поиску «процессуальных начал» в сфере действия административного права, то необходимо обратить внимание на ту его часть, которая традиционно в общем административном праве называется «*административные процедуры*»; сюда же относятся правоотношения, связанные с разработкой и принятием *административных актов* (индивидуальных правоприменительных актов публичного управления).

Вместе с тем термин «административные процедуры» содержится в каждом действующем ныне в России *административном регламенте исполнения государственных функций и административном регламенте предоставления государственной услуги*. Однако даже поверхностное толкование термина «административные процедуры» в этом контексте вряд ли приведут к выводу о том, что в указанных административных регламентах решена

⁷⁹ См., например: Беспалов Ю. Ф., Егорова О. А. Настольная книга судьи по административным делам : возбуждение, подготовка, разбирательство : учеб.-практ. пособие / отв. ред. Ю. Ф. Беспалов. М., 2017.

⁸⁰ См.: Давыдов К. В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 47–69; *Его же*. Дискреция и ошибки законодателя // Там же. № 2. С. 57–65.

задача по установлению *административно-процедурной* деятельности. В административных регламентах решается таким образом простейшая задача – установить посредством «административных процедур» порядок осуществления действий по исполнению конкретной государственной функции или по предоставлению конкретной государственной услуги. Таким образом, получается, что *последовательность* и *стадийность* исполнения государственных функций приравняются здесь по своему назначению к административным процедурам и задачам, которые они должны решать в системе публичного управления. Если подходить к этой теме принципиально, то речи о «настоящих» административных процедурах в административных регламентах, конечно, не идет. Однако вряд ли нужно спорить и с тем, что законодательство об административных регламентах способствовало формированию современной теории административных процедур, а также актуализировало идею о востребованности административной практикой закона «Об административных процедурах», в котором содержались бы нормы об общих принципах и порядках разрешения управленческих дел, а также о принятии государственной и муниципальной администрацией административных актов. Вместе с этим можно уверенно предположить и то, что создание законодательства об административных регламентах принципиально не заменит административно-правовых норм, которые должны содержаться преимущественно в законе «Об административных процедурах».

И здесь также возникает вопрос о необходимости *конституционно-правового установления основных принципов административных процедур*, положенных в основу публично-управленческой деятельности по принятию административных правовых актов. К сожалению, Конституция РФ не содержит правовых основ, на которых осуществлялась бы деятельность исполнительных органов государственной власти по соблюдению, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций. Очень важна норма, в соответствии с которой решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (ч. 2 ст. 46 Конституции РФ). Однако не менее значимой должна быть правовая норма, указывающая на необходимость правовой регламентации *порядка принятия административных правовых актов*.

В этой сфере административно-правовых отношений очевиден «нереализованный потенциал» Конституции Российской Федерации применительно к созданию *административно-процедурной формы* осуществления публичного управления в стране. Реализация целей конституционно-правового регулирования в области установления значимых правовых стандартов взаимодействия исполнительной власти и ее органов с гражданами, организациями, иными субъектами права и должна стать движущей силой и мощным фактором активизации деятельности ученых, политиков, государственных деятелей по созданию единого законопроекта, устанавливающего правовой режим административных процедур в системе публичного управления. Потенциал конституционно-правового регулирования управленческих отношений применительно к административным процедурам в большей мере

сегодня еще не раскрыт. Это не трудно заметить, если судить: о пробелах в системе *административно-правовой регламентации отношений по принятию административных актов*; противоречиях процесса улучшения административно-процессуального законодательства; наконец, об отставании в развитии российской административно-правовой теории от сложившихся в европейских странах подходов, принципов и приоритетов исследовательской деятельности в области юридизации публичного управления и правового оформления взаимодействия административных органов и граждан по обеспечению прав и законных интересов последних.

При этом целесообразно установление в тексте Конституции РФ (во 2-й главе) и *основных принципов административных процедур*. На первый взгляд может показаться излишним включение в текст Конституции РФ норм о соблюдении государственными органами и должностными лицами основных правил принятия административных правовых актов, учитывая, что в будущем будет принят закон «Об административных процедурах». Думается, именно конституционно-правовая норма о необходимости правовой регламентации административных процедур обязывала бы законодателя разработать и принять данный закон.

Кстати, идея о принятии такого закона высказывается высшими должностными лицами страны, законодателями и учеными. Здесь уместно привести мнение Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведева: «В последние годы приняты административные регламенты в различных сферах управления. Можно сказать, что сформирована единая методология их подготовки, закреплены общие подходы к их структуре и содержанию. Отсюда – один шаг до создания типового административного регламента, а от него – к принятию закона об основах исполнительно-распорядительной деятельности, о котором шла речь еще в 1960-е гг.»⁸¹. Легко предположить, что «закон об основах исполнительно-распорядительной деятельности» (терминология из середины прошлого века) в соответствии с современными представлениями об исполнительной власти и порядке ее функционирования сегодня должен называться законом «Об административных процедурах».

Создание законодательства об административных процедурах после принятия КАС РФ остается фактически единственной не решенной на законодательном уровне глобальной проблемой⁸² в сфере современного российского административного и административного процессуального законодательства⁸³. Появление отдельного параграфа или целой главы об

⁸¹ Медведев Д. А. 20 лет : путь к осознанию права // Рос. газета. 2013. 11 дек.

⁸² См.: *Старилов Ю. Н.* О двух главных современных направлениях развития российского административного и административного процессуального законодательства (тезисы) // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2014. № 3 (18). С. 6–10.

⁸³ См. также: *Зеленцов А. Б.* Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права : учеб. пособие для студентов. М., 2015 ; *Старилов Ю. Н.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: значение для судебной и административной практики и проблемы организации преподавания учебного курса // Адм. право и процесс. 2015. № 7. С. 9–14.

административных процедурах в новейшей учебной литературе⁸⁴ по административному праву является оправданным; оно обусловлено стремлением авторов правильно показать структуру как административного права, так и административного процесса⁸⁵. Традиционным подходом в поиске местонахождения института административных процедур является рассмотрение его в качестве административно-процессуальной формы деятельности публичной администрации⁸⁶.

С одобрением можно отнести к утверждению, что современное российское административное законодательство, регулирующее материальные управленческие отношения в области организации и осуществления исполнительной власти, деятельности органов публичной власти, государственной службы, административного нормотворчества, стало сегодня структурно логичным, а содержательно – полноценным. Предмет административно-правового регулирования приобрел требуемую в сложившейся публично-административной атмосфере детализацию, ясность и достаточность; масштабность используемых в государственном управлении правовых форм, последовательность стадий и эффективность административного правоприменения стали адекватными поставленным задачам модернизации публичной власти. Именно в этих условиях стали очевидными недопустимая простота и «отсталость в развитии» отечественного законодательства *об административных процедурах*.

Как известно, административные акты – это центральный институт в системе общего административного права, в котором, с одной стороны, сосредоточена вся юридическая сила и авторитет административной власти, государственной службы, властных полномочий должностных лиц, а с другой – творческий потенциал индивидуального административного правоприменения. Следовательно, данный институт фактически определяет полноценность и завершенность механизма административно-правового регулирования. Административно-правовая политика, практические действия государственных деятелей, активность научного (экспертного) сообщества, направленные на усиление внимания к административным процедурам, – всё это вместе взятое должно обеспечить в ближайшем будущем принятие федерального закона «Об административных процедурах». Данный законодательный акт фактически завершит построение надлежащей модели российского административного правового регулирования и сформирует прочную созидающую основу для эффективного государственного управления в стране. Невозможно переоценить значение административных процедур как для обеспечения законности публичного управления, так и для эффективной правовой защиты участников административно-правовых от-

⁸⁴ См., например, гл. 23 в настоящем учебнике.

⁸⁵ См., например: Актуальные проблемы административного права и процесса: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / М. В. Коستنников, А. В. Куракин, А. М. Кононов, П. И. Кононов, А. И. Стахов, Н. Д. Эриашвили. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 142–154.

⁸⁶ См.: Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России : учеб. для академ. бакалавриата. 2-е изд., перераб и доп. М., 2015. С. 265–274.

ношений. Таким образом, российское административное право можно будет назвать в полной мере современным и соответствующим параметрам конституционно-правового регулирования и принципам правового государства только при условии признания законодателем демократических принципов разрешения управленческих дел в практике публичного управления.

Созданию института административных процедур способствует полномасштабное исследование основных теоретико-прикладных проблем правового *установления и применения* административных процедур. Что же будет достигнуто с принятием закона «Об административных процедурах»? Во-первых, будет установлен надлежащий порядок осуществления административных действий в рамках одной из важнейших правовых форм публичного управления; во-вторых, формируется основа для эффективного обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, взаимодействующих с публичной властью и ее органами; в-третьих, административное правовое регулирование управленческих отношений приобретает должную системность и полноценную структурированность; в-четвертых, гармонизируются не только внутренняя структура механизма административно-правового регулирования, но и создается основа для эффективной судебной правовой защиты по административным делам, т. е. обеспечивается правильное и законное разрешение административных и иных публичных споров; в-пятых, достигается решение установленных в КАС РФ задач административного судопроизводства (ст. 3) на всех этапах данного вида реализации судебной власти.

§ 6. Влияние Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации на формирование учебной дисциплины «Административное судопроизводство»

Одной из самых важных (и, как видно, пока трудно разрешимых), возникших уже после принятия КАС РФ, проблем является противоречивый подход для включения в учебный процесс *дисциплины «Административное судопроизводство»* и для ее практического преподавания на одной из двух профильных кафедр юридических факультетов (юридических институтов, академий) – кафедры *административного права и процесса* или кафедры *гражданского процессуального права* (в некоторых вузах действуют кафедры «гражданского и административного судопроизводства»). Как легко предположить, представители науки административного права и процесса, с одной стороны, и представители науки гражданского процесса – с другой, по-разному оценивают местонахождение учебной дисциплины «Административное судопроизводство» в учебном плане юридических вузов.

Начавшиеся в 2015 г. споры ученых не прекращаются и сегодня. На одной из недавно проведенных в России (март 2015 г.)⁸⁷ научных конференций, по-

⁸⁷ См.: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 года : в 3 ч. Ч. I / сост. Ю. Е. Аврутин, А. И. Каплунов. СПб., 2015.

священных проблемам современного административного процесса, разумеется, дебатировались и вопросы, связанные с КАС РФ. Представители «широкого» понимания административного процесса, согласившись с тем, что само по себе принятие КАС РФ внесло определенную ясность в понимание административного процесса и его внутреннюю структуру, отстаивали тезис о том, что сторонникам идеи *судебного* административного процесса теперь предстоит большая работа *по доказыванию* специалистам в области гражданского процесса необходимости и возможности отнесения учебного курса «Административное судопроизводство (административный процесс)» к кафедре с названием «*Кафедра административного права и процесса*». Думается, аргументация ответа на поставленный вопрос может осуществляться с использованием доводов, выдвигаемых учеными на протяжении последних 15 лет с целью обоснования необходимости принятия КАС РФ.

Удивительно, но все усилия по созданию специального административного процессуального законодательства, направленные на обоснование особой административно-процессуальной формы и закончившиеся принятием КАС, оказывается, могут расцениваться как какие-то технические и ничего не значащие для практики учебного процесса нововведения?! Как будто бы с принятием КАС РФ «усилился» гражданский и арбитражный процесс, а административное право не получило никакого значимого результата и факторов мощного развития. И это при том, что действуют две важнейшие конституционно-правовые нормы об *административном судопроизводстве* как особой *форме осуществления судебной власти* и об *административном процессуальном законодательстве*, главнейшей формой которого и является *административное правосудие*.

В связи с этим напрямую взаимосвязанным с предыдущим является вопрос о том, в каких учебниках и по какому учебному курсу будет создаваться теория административного судопроизводства: в учебниках *административно-процессуальной* или *гражданско-процессуальной* принадлежности? Можно предположить, что на первом этапе включения «Административного судопроизводства» в учебный процесс будут публиковаться учебники по административному судопроизводству представителями науки *цивилистического процесса*⁸⁸. Однако в будущем можно ожидать новых учебников по судебному административному праву (административному процессуальному праву), которые будут написаны *учеными-административистами*⁸⁹. На самом деле предстоит сложная работа по аргументации подхода, в соответствии с которым *теория административного судопроизводства* должна относиться к циклу административно-правовых учебных дисциплин. Для повышения значимости данного вывода напомним, что, например, в Германии издаются учебники примерно с таким названием «Общее административное

⁸⁸ См.: Административное судопроизводство : учеб. для студ. высш. учеб. заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / под ред. В. В. Яркова. М., 2016 ; Административное судопроизводство : учеб. для студ. юрид. вузов, ф-тов и юристов, повышающих квалификацию. 1-е изд. / под ред. М. К. Треушников. М., 2017.

⁸⁹ См.: Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право. М., 2017.

право (с административно-процессуальным правом)⁹⁰. При этом, конечно, германские ученые-специалисты в области административного судопроизводства издают учебники административно-процессуального права⁹¹, которые ни при каких аргументациях не сравниваются с учебной литературой по гражданскому процессуальному праву. Здесь фактически невозможно «перепутать» местонахождение административного судопроизводства в структуре учебного процесса; здесь нужно еще раз вспомнить слова Председателя Конституционного Суда России В. Д. Зорькина, сказанные им на VIII Всероссийском съезде судей: «Создание административного судопроизводства и административно-процессуального кодекса – требование Конституции. Необходимо, наконец, принять принципиальное решение о создании в России полноценного административного судопроизводства»⁹²; при этом административное судопроизводство необходимо предметно отграничивать от гражданского. Именно такую констатацию можно увидеть сегодня в учебной литературе. Например, М. К. Треушников считает, что сегодня «административное судопроизводство» получило самостоятельное значение и развитие как учебная дисциплина, отделяясь при этом от предмета «гражданский процесс»⁹³.

Уже в настоящее время ставится вопрос и о полноте преподавания учебного курса «Административное судопроизводство»⁹⁴: в каком объеме; для всех студентов бакалавриата или только на соответствующих профилизациях (специализациях)? Предстоит разработка магистерских программ, связанных с необходимостью установления главных направлений как научного познания административного правосудия, так и судебной практики по административным делам. Как и все известные учебные курсы процессуального права (например, гражданский или уголовный процесс) административный процесс (административное судопроизводство) целесообразно в базовом образовании бакалавриата преподавать всем студентам, а в магистратуре осуществлять образовательную деятельность по магистерским программам познания наиболее важных и востребованных практикой проблем.

Весьма полезными для учебного процесса всегда являются *комментарии* процессуальных законодательных актов. Это характерно и для преподавания учебной дисциплины «Административное судопроизводство». Учеными

⁹⁰ См.: *Detterbeck Steffen*. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht. 12. Auflage. München: Verlag C.-H. Beck, 2014 ; *Erbguth Wilfried*. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht. 4. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2011.

⁹¹ См., например: *Württembergischer Thomas*. Verwaltungsprozessrecht. 3. Auflage. München: Verlag C.-H. Beck, 2008.

⁹² URL: <http://www.ssrf.ru/page/9098/detail/>

⁹³ См.: Административное судопроизводство : учебник / под ред. М. К. Треушникова. М., 2017. С. 4.

⁹⁴ См., например: *Ястребов О. А.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и необходимость изменений в системе юридического образования // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 2. С. 72–74.

уже подготовлено несколько комментариев КАС РФ⁹⁵. По результатам новейших исследований административно-процессуальной деятельности публикуются научные труды, а также учебники⁹⁶ и учебные пособия по курсу «Административное судопроизводство». Востребованными в ближайшее время станут и научные форумы, посвященные различным элементам и институтам КАС РФ. Теоретическим исследованиям проблем административного судопроизводства (административного процесса), по понятным причинам, не могут помешать различные взгляды на природу административного правосудия, сложности понимания и назначения административно-процессуальной деятельности, прямо противоположные подходы к режиму процессуально-правового регулирования.

Некоторые проблемы обнаруживаются и в связи с определением местонахождения «административного судопроизводства» в системе научных специальностей в профиле «Юридические науки»⁹⁷. В соответствии с Паспортом специальностей научных работников по юриспруденции в специальности 12.00.15 – Гражданский процесс; арбитражный процесс выделяется отдельно третий раздел, посвященный этим вопросам: «3. Административное судопроизводство: 3.1. Цели, задачи и формы судебного контроля за законностью осуществления государственных или иных публичных полномочий; 3.2. Принципы административного судопроизводства; 3.3. Участники административного судопроизводства. Субъективные процессуальные права и обязанности; 3.4. Доказательства и доказывание в административном судопроизводстве; 3.5. Правовая природа судебных актов. Формы их пересмотра; 3.6. Особенности административного судопроизводства по отдельным категориям дел». Таким образом, вопросы административного судопроизводства включены в паспорт специальности 12.00.15 – *Арбитражный процесс; гражданский процесс*. Следуя логике отстаивания идеи унификации процесса, получается, что у ученых-административистов нет возможности проводить научные исследования в области административного судопроизводства, оставаясь при этом в рамках научной специальности 12.00.14 – *Административное право; административный процесс*. Все научные труды, подготовленные административистами по данной теме, нужно будет защи-

⁹⁵ См., например: Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный). М., 2016 ; Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации / под общ. ред. А. А. Муравьева. М., 2016 ; Беспалов Ю. Ф. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный научно-практический). М., 2016 ; Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / под ред. В. В. Яркова. М., 2016.

⁹⁶ См., например: Административно-процессуальное право России : учеб. для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. М., 2016 ; Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право. М., 2017. См. также: Беспалов Ю. Ф., Егорова О. А. Настольная книга судьи по административным делам : возбуждение, подготовка, разбирательство : учеб.-практ. пособие / отв. ред. Ю. Ф. Беспалов. М., 2017.

⁹⁷ См.: Стариков Ю. Н. К дискуссии о Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2017. № 2. С. 19–44.

щать, как минимум, по двум специальностям: 12.00.14 и 12.00.15. Что, конечно, существенно усложнит процедуры подготовки и защиты диссертационных работ. Нужно подчеркнуть, что за рубежом не ведутся дискуссии об унификации судопроизводства с целью «поглощения» административного судопроизводства системой *единого гражданского процесса*. Например, действующий в Украине паспорт научной специальности по административному праву включает административное судопроизводство в специальность 12.00.07 – Административное право и процесс, финансовое право, предпринимательское право; тогда как научная специальность 12.00.03 в этой стране называется «Гражданское право и гражданский процесс» (т. е. в ней ни слова не сказано об административном судопроизводстве). Очевидно, разработчики паспортов научных специальностей по юриспруденции руководствовались действующими в странах общепринятыми стандартами в области классификации видов судопроизводства.

С точки зрения существования традиционных институтов для любого вида судебного процесса административное судопроизводство неминуемо также должно включать в свою процессуальную структуру различные (кстати говоря, традиционные для процесса) институты: доказывание и доказательства; участников процесса; стадии и этапы; принимаемые судом правовые акты; и пр. Без таких институтов процесс невозможен. Однако означает ли это, что административное судопроизводство должно и сегодня, когда действует КАС РФ, в полной мере находиться в системе гражданского процессуального права? Утвердительный ответ на данный вопрос практически невозможен. Хотя, конечно, все данные сложные и острые вопросы подлежат непременно обсуждению, а само окончательное решение может быть принято с учетом всех обоснований. При этом не стоит забывать и о том, что в указанной номенклатуре специальной научных работников имеется также и специальность 12.00.11 – *Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность*, в структуре которой также может быть предусмотрено исследование в самых общих проявлениях института административного судопроизводства.

Предложением в порядке обсуждения и Номенклатуры специальностей научных работников и, соответственно, Паспорта специальностей является переименование нынешней специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс в «*Административное право; административный судебный процесс (административное судопроизводство); административные процедуры; административно-деликтное право*». В таком виде данная специальность будет отражать в полной мере все составляющие элементы весьма широкой специальности «административное право», как в материальном, так и в разнообразном процессуальном ее измерении, т. е. сюда включаются и судебный процесс (административное судопроизводство), и административная деликтология (административная ответственность и производство по делам об административных правонарушениях), и порядок принятия административными органами в системе исполнительной власти административных правовых актов (административные процедуры).

Глава 32

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО: ТЕОРИЯ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

§ 1. Административное судопроизводство: от идеи специального административно-процессуального регулирующего до Федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» 2015 года

Всякая правовая идея и концепция, любая проблема современного правотворчества, построения и функционирования судебной или административной систем должны всесторонне обсуждаться и объективно оцениваться профессиональным сообществом. Ученые должны определять и будущность исследуемой проблематики, предлагать новые решения, разрабатывать соответствующие законопроекты. Если появилась проблема или новая идея, то они в итоге должны находить какое-то разрешение.

Административное судопроизводство (правосудие) на протяжении почти двух последних десятилетий являлось сложно разрешаемой (или даже на каком-то этапе дискуссий казалось неразрешимой) проблемой. Этот важнейший административно-процессуальный институт получил позитивное новое осмысление и развитие в 2013–2015 гг. Многократно обсуждаемая в специальной литературе тематика учреждения в стране административных судов так и не привела к логичному завершению научно-политической дискуссии¹; законодатель отверг идею учреждения в России специальных административных судов.

Идея о возможности формирования в стране административного судопроизводства и административных судов основывается на нормативных правовых положениях, содержащихся в ст. 118 и 126 Конституции РФ, согласно которым судебная власть в России осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства. Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» определяет, что к федеральным судам общей юрисдикции относятся также *специализированные суды*, полномочия, порядок образования и деятельности которых устанавливаются федеральными конституционными законами. Часть 2 ст. 4 данного закона гласит, что суды общей юрисдикции рассматривают все гражданские и административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов (за исключением дел, которые в соответствии с законодательством РФ рассматриваются другими судами). Например, районный суд рассматривает административные дела в качестве суда первой инстанции (ч. 1 ст. 34 ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Рос-

¹ См., например: Фоков А. П. Современные проблемы административной юстиции в России : административные суды – «за» и «против» // Рос. судья. 2012. № 12. С. 2–5.

сийской Федерации»). Следовательно, в такой постановке термин «административные дела» дает основания другого толкования данного института. Во-первых, Федеральный конституционный закон, устанавливая в тексте термин «административные дела», дает основания для предположений о его непосредственном и главном взаимодействии с термином «административное судопроизводство». Во-вторых, «административные дела» напрямую связываются с необходимостью *защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов*. Таким образом, *административно-деликтологические* характеристики «административных дел» в данном случае не приемлемы; речь идет о судебной защите прав, свобод, законных интересов физических или юридических лиц. Именно поэтому дело об административном правонарушении, теоретически рассуждая, как-то и может быть отнесено к категории «административных дел». Однако по своему содержанию с позиции как предмета административно-правового спора, состава участников судебного разбирательства, так и особенностей процессуальных правил дела об административных правонарушениях – это не административные дела в смысле рассматриваемой статьи ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации».

В 2003 г. Совет при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия разработал проект федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»², который после соответствующей доработки был опубликован в 2014 г. Данный законопроект устанавливал предмет правового регулирования, задачи и принципы административного судопроизводства, предмет доказывания и доказательства по жалобе (по делу), традиционные стадии процесса, а также особенности разрешения отдельных категорий дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Сегодня можно сделать вывод, что в указанном законопроекте можно было уже в деталях увидеть юридические «контуры» и традиционные процессуально-правовые порядки современного административного судопроизводства.

В те годы ученые весьма детально аргументировали предложения о развитии института административного судопроизводства. Председатель Совета при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия В. А. Туманов говорил, что учреждение административных судов выпало из федеральной программы развития судебной системы страны до 2011 г.: «Таким образом, еще на четыре года заморожен судебный контроль за законностью управленческих актов, осуществление которого в рамках гражданского процесса сегодня малоэффективно»³. В. А. Туманов, как и многие другие исследователи, в то время отмечали, что отсутствие реальных действий по созданию в стране административного правосудия обусловлено закулисными

² Позднее этот законопроект был доработан рабочей группой, образованной по распоряжению Руководителя Администрации Президента РФ от 8 июля 2003 г. № 869. См.: Ямшанов Б. Когда создадут Административный суд // Рос. газета. 2003. 1 апр.

³ Цит. по: Ямшанов Б. Засудить бюрократа : Новой Думе предстоит открыть административные суды — для судебной защиты граждан от чиновников // Рос. газета. 2008. 10 янв.

механизмами в интересах бюрократического аппарата, которому не выгоден эффективный судебный контроль за законностью административно-правовых актов.

В 2009 г. стал вновь заметен интерес к учреждению полноценного института административного судопроизводства; в одной из центральных газет страны было напечатано: «Несколько лет назад предлагалось ввести специальные административные суды. ... Но идея не прошла по различным причинам, хотя публично против нее почти никто не высказывался»⁴. Как известно, наряду с учреждением административных судов предлагалось и принятие КАС. Следует напомнить, что по сведениям Председателя Верховного Суда РФ В. М. Лебедева, проект КАС в начале 2008 г. был во второй раз направлен в Государственную Думу для рассмотрения⁵. В январе 2008 г. профильный правовой комитет Совета Федерации Федерального Собрания РФ, обсудив проект Кодекса об административном судопроизводстве, поддержал инициативу принятия данного процессуального закона⁶. Несмотря на это в условиях, когда фактически против этого проекта «почти никто не высказывался», тем не менее его принятие было признано в 2009 г. нецелесообразным.

На состоявшемся 19 мая 2009 г. Совете судей страны Председатель Верховного Суда РФ В. М. Лебедев сообщил о степени реализации ставшей к тому времени уже «старой» идеи об уравнивании «перед лицом правосудия чиновников с обычными гражданами»⁷: «есть надежда, что в этом году (в 2009 г. – прим. Ю. С.) будет решен вопрос с введением специальных процедур для рассмотрения административных споров. Мы подготовили соответствующий законопроект, который дополняет новыми главами Гражданский процессуальный и Арбитражный процессуальный кодексы»⁸. Что это означало в действительности? На деле выходило, что многолетняя дискуссия малоаргументированно заканчивалась в тот период не практическим учреждением в стране административных судов и не принятием КАС, а включением в Гражданский процессуальный и Арбитражный процессуальный кодексы специальных глав, в которых устанавливались бы *административно-процессуальные нормы*, обеспечивающие порядок разрешения административно-правовых споров. Разумеется, что и такое *«административно-правовое новеллирование»* можно было охарактеризовать как один из возможных итогов реформы процессуального законодательства, в том числе и правовых норм о судебной системе и видах судопроизводства.

Новым этапом в развитии предложений о создании административного судопроизводства стала весьма результативная дискуссия на состоявшемся в декабре 2012 г. VIII Всероссийском съезде судей о формировании в стра-

⁴ Куликов В. Уравнение с известными : Верховный Суд проверит все коррумпированные дела против высоких персон // Рос. газета. 2009. 20 мая.

⁵ См.: Куликов В. Арест на договорной основе // Рос. газета. 2008. 31 янв.

⁶ См.: Там же.

⁷ См.: Куликов В. Уравнение с известными : Верховный Суд проверит все коррумпированные дела против высоких персон // Рос. газета. 2009. 20 мая.

⁸ Там же.

не системы административного судопроизводства и необходимости создания в судах общей юрисдикции *административных коллегий*. На этом Всероссийской съезде судей 18 декабря 2012 г. Президент РФ наметил главные ориентиры в развитии современной российской судебной системы, в том числе и в аспекте совершенствования административной юстиции: «В первую очередь следует завершить создание административного судопроизводства, в кратчайшие сроки принять соответствующий кодекс и сформировать судебные составы, которые будут разрешать споры граждан с органами государственной власти и местного самоуправления. Смысл, философия административного судопроизводства всем нам хорошо известны. Изначально это ориентировано на защиту граждан, в том числе бремя доказывания здесь возлагается на госорган, а не на самого человека»⁹. Председатель Верховного Суда РФ тогда напомнил, что «необходимость совершенствования административного судопроизводства содержится в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 года и в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 года»¹⁰.

Начало (и одновременно возобновление) дискуссии по вопросу о необходимости развития системы административного судопроизводства определено мнением Президента РФ, которое было высказано им в статье «Демократия и качество государства». В разделе этой статьи «О развитии судебной системы» В. В. Путин написал: «Мы сделаем правосудие доступным для граждан. В том числе введем практику административного судопроизводства не только для бизнеса, но и для специального рассмотрения споров граждан с чиновниками. Дух и смысл практики административного судопроизводства исходят из того, что гражданин уязвимее чиновника, с которым он спорит. Что бремя доказывания возлагается на административный орган, а не на человека. И потому практика административного судопроизводства изначально ориентирована на защиту прав граждан»¹¹.

Центральным моментом в данном высказывании являлось желание *ввести практику* административного судопроизводства. Когда так говорят, значит подчеркивают, что до этого момента данного института не было или он действовал усеченно. Главным в тот момент стала сама актуализация проблемы административного правосудия и его роли в деле защиты прав и свобод граждан. Именно с этих политико-правовых позиций и интересно высказанное Президентом страны мнение. Всем понятно, что в указанной цитате ничего не сказано об учреждении административных судов (более того, в последующих выступлениях всегда говорится о необходимости создания *судебных коллегий по административным делам*). Однако нельзя было не заметить, как ставился акцент на «*распространении практики административного судопроизводства*» «*для специального рассмотрения споров граждан с чиновниками*». Если высшие должностные лица страны высказывались за скорейшее введение «*практики административного судопроизводства*», то, следовательно, как минимум, были определенные сомнения в том,

⁹ URL: <http://pravo.ru/doc/view/291/>

¹⁰ URL: <http://www.ssrp.ru/page/9096/detail/>

¹¹ Путин В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. № 20/П.

что действующие на тот момент в сфере публично-правовых отношений нормативные правовые акты соответствовали новому качеству судебной власти и самого государства.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹² предписывалось «до 1 сентября 2012 г. принять меры по повышению доступности правосудия для граждан, организаций и объединений граждан при рассмотрении споров с органами государственной власти Российской Федерации, обеспечив внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих совершенствование административного судопроизводства». Таким образом, административное судопроизводство еще до 1 сентября 2012 г. должно было быть каким-то образом изменено и улучшено с целью обеспечения как *доступности* правосудия, так и его *эффективности*. К сожалению, законодательство об административном судопроизводстве в тот период времени изменено не было.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин, выступая на VIII Всероссийском съезде судей, весьма профессионально и объективно анализировал противоречивую ситуацию с нормативным правовым обеспечением осуществления в России административного правосудия, сложившегося к концу 2012 г. Он исходил из положения о том, что «создание административного судопроизводства и административно-процессуального кодекса – требование Конституции. Необходимо, наконец, принять принципиальное решение о создании в России полноценного административного судопроизводства»¹³.

Наконец, в утвержденном Президентом России 22 декабря 2012 г. Перечне Поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. в п. 1 (ч. 2) указано: представить до 1 марта 2013 г. для внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации; п. 2 данного Перечня Поручений содержал указание Президента страны «сформировать в системе судов общей юрисдикции судебные коллегии по административным делам для рассмотрения жалоб граждан и организаций на решения и действия органов публичной власти и их должностных лиц» (срок – до 1 марта 2013 г.)¹⁴.

Актуализация проблемы принятия российского Кодекса административного судопроизводства обуславливалась в тот момент также и тем, что во многих странах (в том числе и бывшего СССР) были уже приняты и действовали законы об административном судопроизводстве¹⁵, например:

Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики : утв. законом Азербайджанской Республики от 30 июня 2009 г.

¹² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19. Ст. 2338.

¹³ URL: <http://www.ssr.ru/page/9098/detail/>

¹⁴ URL: <http://news.kremlin.ru/assignments/17248>

¹⁵ См., например: Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. Алматы, 2013.

№ 846-IIIQ ; введен в действие с 1 сентября 2010 г. Законом Азербайджанской Республики от 25 декабря 2009 г. № 934-IIIQD.

Кодекс административного судопроизводства Республики Армения : принят 28 ноября 2007 г. ; вступил в силу с 1 января 2008 г.

Административно-процессуальный кодекс Республики Болгария : вступил в силу с 12 июля 2006 г.

Административно-процессуальный кодекс Грузии : принят 23 июля 1999 г. ; вступил в силу с 1 января 2000 г.

Административно-процессуальный закон Латвии : принят Сеймом 25 октября 2001 г. ; вступил в силу 14 ноября 2001 г.

О производстве по административным делам : закон Литовской Республики от 14 января 1999 г. № VIII-1029.

Кодекс административного судопроизводства Украины : принят 6 июля 2005 г. № 2747-IV ; вступил в силу с 1 сентября 2005 г.

Административно-процессуальный кодекс Эстонской Республики : принят 25 февраля 1999 г. ; вступил в силу 1 января 2000 г.

В конце марта 2013 г. в России обнародован проект федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»¹⁶. Как уже было отмечено, его стремительная разработка обусловлена необходимостью исполнения одного из главных поручений Президента Российской Федерации, содержащегося в утвержденном им 22 декабря 2012 г. Перечне Поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г.

Фактически сразу же после обнародования указанного законопроекта появились скоропалительные суждения тех, кто стал утверждать, что, дескать, всё, что авторы законопроекта «списали» с ГПК РФ и включили в текст законопроекта, – это хорошо; а то, что было сформулировано в качестве специальных норм относительно института административного судопроизводства, – представляет собой неясную, нечеткую, непонятную и ненужную правовую материю! Можно представить, что эти очень быстро сформулированные оценки положений законопроекта узнаваемо «вписывались» тогда в общую канву представлений о целесообразности учреждения в России специализированного административного судопроизводства.

В настоящее время можно сделать вывод о том, что на протяжении последних 15 лет «оппозиционные настроения» в отношении реализации конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве на деле мешали модернизирующим усилиям в сфере проведения судебной реформы. В действительности же, данный законопроект стал в тот период нормативно-правовой основой, которая позволяла, формируя порядок разрешения административных дел, улучшить качество административного судопроизводства и создать эффективную модель российского административно-процессуального законодательства¹⁷.

¹⁶ URL: http://static.consultant.ru/obj/file/doc/fz_270313.pdf

¹⁷ В центре внимания научных дискуссий о современном административном правосудии находилась в те годы идея о целесообразности разработки модельного закона об ад-

Высоко оценивая саму идею разработки проекта КАС РФ и начальный этап ее практической реализации, высказывались и некоторые критические суждения по данному вопросу. Во-первых, улучшение данного законопроекта должно осуществляться при обязательном учете самых передовых моделей административного правосудия, уже созданного в различных странах, как на постсоветском пространстве, так и в государствах так называемого «дальнего зарубежья». Во-вторых, в обсуждаемом в то время проекте КАС РФ авторы законопроекта, к сожалению, не установили принципиально важных для такого процессуального закона положений, связанных с определением соотношения административного процесса и административного судопроизводства; проект КАС не определял важнейших категорий, касающихся публичного администрирования и его результатов, которые становились предметом судебного обжалования (административный правовой акт, нормативный правовой акт, административные процедуры); не предлагались определения основных понятий, которые используются в Кодексе. Однако, справедливости ради, можно отметить, что авторы данного законопроекта могли предположить, что указанные понятия из сферы административных процедур должны устанавливаться не в законе об административном судопроизводстве, а, например, в самом законе «Об административных процедурах». Здесь следует вспомнить, что на протяжении многих лет в России обсуждаются возможности разработки и принятия законодательных актов об административных процедурах (или об административных правовых актах).

Перед разработчиками законопроекта встала задача по устранению имевшихся в нем противоречий и недостатков. Здесь уместно напомнить, что в 2000 г. невероятно небрежно подготовленный проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» «отбросил» реализацию этой идеи на долгие-долгие годы. В тот момент противники идеи учреждения в стране административных судов сразу же воспользовались системными «упущениями» разработчиков проекта указанного закона и объединились вокруг мнения о нецелесообразности в России специализированной судебной юрисдикции по административным делам.

Для правовой доктрины и судебной практики проект КАС содержал весьма полезный вывод, который фактически отрицал распространенное в то время в теории административного права мнение о том, что «административное судопроизводство – это только производство по делам об административных правонарушениях»¹⁸. При этом некоторые авторы ссылались на зарубежное представление о таком производстве, которое и сейчас именуется

министративном судопроизводстве (или Административно-процессуального кодекса). См., например: Административно-процессуальный кодекс : концепция, модельный закон и комментирование / под науч. ред. Йорга Пудельки. Берлин, 2014. (*Jörg Pudelka* (Hrsg.) *Verwaltungsprozesskodex : Konzeption, Modellgesetz und Kommentierung*. Berlin, BWV BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH, 2014).

¹⁸ Правосудие в современном мире / под ред. В. М. Лебедева, Т. Я. Хабриевой. М., 2012. С. 504.

«исками в связи с применением репрессии либо карательными исками»¹⁹. А процессуальную процедуру, созданную для выявления административного правонарушения и применения к лицу административного наказания, связывали со «специальной процессуальной формой», которую и следовало бы, с их точки зрения, назвать «российской моделью административного судопроизводства»²⁰. В качестве аргументов для рассмотрения административного судопроизводства как судебной деятельности, в предмет которой «наряду с административными публичными спорами» входят и «дела об административных правонарушениях (проступках) и проверке судьями законности постановлений по этим делам»²¹, приводились нормы Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации», в соответствии с которыми административное правосудие – это также и деятельность суда по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Кроме того, такая позиция обосновывалась постановлением Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П, содержащим положение о том, что по делам административно-правового характера судопроизводство должно считаться административным независимо от того, каким судом оно осуществляется (судом общей юрисдикции или арбитражным судом).

Вместе с появлением в марте 2013 г. проекта КАС РФ стало очевидным, что развитие административного правосудия как формы осуществления судебной власти, кодификация административно-процессуальных норм позволят укрепить административно-правовую защиту. Содержание проекта КАС РФ показывало возможность существования особой административно-процессуальной формы разрешения административно-правовых споров, использование которой будет обеспечивать доступ к правосудию и реализацию в полной мере конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве. Важнейшими процессуально-правовыми нормами стали принципы административного судопроизводства, среди которых проект КАС называл: независимость судей; равенство всех перед законом и судом; законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел; осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок; гласность, открытость, непосредственность судебного разбирательства; состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда; обязательность судебных актов.

Как стало очевидным из анализа специальной правовой литературы того периода по проблемам формирования в России административной юстиции и административного правосудия, а также из публичных дискуссий среди политических деятелей, депутатов, представителей судейского сообщества, наконец-то, была сформирована и проявлена *политическая воля*, направленная безусловное улучшение российской модели административной юстиции, на разработку проекта КАС и проведение организационных изменений в судебной системе и структуре судебной власти страны.

¹⁹ См.: Там же.

²⁰ См.: Там же. С. 505.

²¹ Там же.

Таким образом, наступил новый этап в дискуссии об административном судопроизводстве и необходимости полноценной реализации нормы Конституции Российской Федерации об *административном судопроизводстве* как особой форме осуществления судебной власти в стране. Само по себе наличие в тексте Конституции Российской Федерации термина «административное судопроизводство» обуславливало не только потребность в соответствующем толковании данной нормы, но и, в первую очередь, «принуждало» политическую элиту, высших должностных лиц, органы государственной власти к формированию на практике *«надлежащего» института*, призванного контролировать деятельность административных органов и обеспечивать режим законности осуществления ими государственных функций.

Как известно, законная деятельность органов исполнительной власти, предупреждение совершения и преодоления последствий административных ошибок, формирование новых условий, процедур и порядков эффективного государственного управления, строительство системы действенного контроля за деятельностью административных органов и их должностных лиц – все эти задачи становятся реальными для решения лишь в условиях действия сформировавшихся демократических стандартов и принципов современного правового государства.

В 2012 г. в практике обсуждения основополагающих тем и одновременно современных проблем государственно-правового строительства высшими должностными лицами страны и видными политическими деятелями обнаружилась новая тематика – *качество государства*, обеспечивающего демократическое развитие страны и режим законности функционирования государственно-властных институтов.

Улучшение качества государства – это улучшение организационно-функциональных показателей и характеристик органов всех ветвей государственной власти. Повышение качества организации и функционирования *судебной власти*, непременно, должно связываться с необходимостью усиления внешнего государственного (судебного) контроля над исполнительной властью, устранения из административной практики произвола, незаконных действий (бездействия), административных ошибок, предупреждения злоупотреблений при исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг.

Как можно представить в тот момент, была сформирована уверенность в том, что качество Российского государства непременно повысится, если на практике будет реализована конституционно-правовая норма об административном судопроизводстве. В то время говорили, что данная норма уже реализована; данное положение обосновывают тем, что, как это было уже показано выше, в процессуальных нормах ГПК РФ и АПК РФ содержатся нормы об административном судопроизводстве²². Такая позиция представляла собой не точное представление: во-первых, о теории и практике разделения властей; во-вторых, о структуре судебной власти в современных политико-правовых условиях; в-третьих, о правовой природе споров, которые рас-

²² См., например: *Панова И. В.* Административное судопроизводство в судах арбитражной системы // *Рос. судья*. 2012. № 12. С. 12–19.

сматриваются в судах. Более того, назвать гражданское (или арбитражное) процессуальное законодательство административным – значит фактически без конкретики и ясности относиться к теории частного и публичного права, их разделению, частным и публичным интересам. Наконец, быстро развивавшееся тогда административное законодательство и административное право уже невозможно было представлять без административного процесса (административного судопроизводства), так как само развитие административного права, новые его институты, административные процедуры, административные органы требовали соответствующего развития судебной власти для полноценного и адекватного контроля со стороны судебной власти. Принятые в России в течение последних 15 лет федеральные законы и иные нормативные правовые акты в области формирования системы и структуры исполнительных органов государственной власти, государственной службы, порядка разработки и действия нормативных правовых актов органов исполнительной власти направлены на обеспечение законности и открытости публичного управления, защиту прав, свобод и законных интересов граждан, организаций и юридических лиц, когда они взаимодействуют с административными органами и их должностными лицами.

Важно подчеркнуть, что развитие судопроизводства, осуществляемого арбитражными судами, и сама, так сказать, *«арбитражно-процессуальная форма»* – процессуальный институт, сложившийся в России и ее правовой системе как из-за установившихся в течение десятилетий традиций действовавшего в России государственного арбитража, так и стремительного наделяния этого арбитража в самом начале 90-х гг. чертами соответствующей судебной процессуальной формы. Так и появился тогда, в отсутствие ясных конституционно-правовых оснований, такой вид судопроизводства, как *«судопроизводство в арбитражных судах»*. И не известно, по какой логике, в структуру такого судопроизводства включили позднее *«административное судопроизводство»*.

Если обратить внимание на исследования ученых, которые в 2008–2013 гг. разрабатывали концепции развития административного²³ и административно-процессуального законодательства²⁴, то можно сделать вывод, что в то время авторы связывали трансформацию административного права и административного законодательства с происходящими изменениями в системе организации и функционирования самого государства, повышением значимости государственных органов и, следовательно, органов исполнительной власти в жизнедеятельности общества.

На каком-то этапе развития дискуссии высказывалось мнение, что споры о российском административном судопроизводстве вряд ли продвинулись в каком-либо направлении с положительным результатом, если законодатель ничего не будет делать в этой сфере процессуальных правовых отношений. Ведь было уже очевидно, что высказаны главные точки зрения по данному

²³ См., например: Концепция развития административного законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 163–192.

²⁴ См., например: Там же. С. 627–646.

вопросу. Вряд ли можно ожидать появления новых аргументов как «за», так и «против» дальнейшего развития административного судопроизводства, ибо в отсутствие самого законодательства об административном правосудии невозможно строить планы и видеть перспективы в развитии теории данного института.

Административно-процессуальные отношения нужно исследовать применительно также к вопросу о *предмете административно-правового регулирования*. С середины 90-х гг. прошлого столетия в предмет административного права входили отношения в области деятельности судов по разрешению административно-правовых споров. В современных исследованиях стало уделяться больше внимания административно-процессуальной терминологии; ученые успешно обосновывали вопросы *искового характера административного судопроизводства*. В качестве важнейших принципов искового производства по делам из публичных правоотношений можно рассматривать принципы: приоритета прав и правовых интересов граждан; состязательности; равноправия сторон; диспозитивности; возложения бремени доказывания на субъект, наделенный властными полномочиями; активной роли суда; полноты судебной защиты; процессуальной экономии; непосредственности судебного разбирательства.

Весьма важным в тот момент являлся и краткий анализ научных положений относительно проблемы гражданского судопроизводства, в которой отчетливо прослеживается идея так называемой его *дифференциации*. На эту тему в рассматриваемый период времени было подготовлено несколько научных трудов²⁵. Терминами «дифференциация», «унификация», «упрощение», «оптимизация»²⁶ гражданского и арбитражного судопроизводства можно объяснить многие проблемы современного российского судопроизводства, а также повлиять на характер обсуждения тематики «административное судопроизводство». Думается, что весьма спорными рассуждениями авторов являются их мнения о принадлежности к гражданскому процессу производства по делам, возникающим из публичных правоотношений; представители науки гражданского процесса писали о «дифференциации цивилистического процесса»²⁷. С нашей точки зрения, *административный процесс* по определению не должен (и не может) включаться в структуры *цивилистического процесса*! Принципиальным является то, что за таким «терминологическим оформлением» забывается самое главное – существуют ли особенности ад-

²⁵ См., например: *Слепченко Е. В.* Гражданское судопроизводство : проблемы единства и дифференциации. СПб., 2011. 499 с. ; *Громошина Н. А.* Дифференциация, унификация и упрощение в гражданском судопроизводстве. М., 2010. 264 с. ; *Прокудина Л. А.* Оптимизация в организации арбитражного судопроизводства в России. М., 2007. 152 с.

²⁶ Об «оптимизации» процесса говорят и ученые-административисты. См., например: *Перспективы оптимизации административного процесса : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посв. 75-летию заслуженного юриста Российской Федерации, канд. юрид. наук, доц. М. Я. Масленникова / отв. ред. проф. А. С. Дугенец.* М., 2011.

²⁷ См.: *Жилин Г. А.* Правосудие по гражданским делам : актуальные вопросы. М., 2010. С. 150–182.

министративного судопроизводства²⁸. Если нет, то тогда в науке появляется возможность для отстаивания мнения о необходимости изменения Конституции Российской Федерации, установившей особый вид судопроизводства – административное судопроизводство.

Вместе с тем внимательное изучение некоторых опубликованных в те годы трудов по гражданскому судопроизводству позволяет обнаружить правильное мнение о необходимости создания законодательства об административном судопроизводстве. Например, Е. В. Слепченко делала вывод о том, что «есть все основания для вывода о необходимости унификации рассматриваемых процессуальных правил, изъятия их из АПК РФ и размещения в едином Кодексе административного судопроизводства РФ»²⁹. Одним из важнейших выводов в работе Е. В. Слепченко можно считать утверждение, что «разделение норм административно-процессуального права между тремя кодексами – ГПК РФ, АПК РФ и КоАП РФ – не обеспечивает ... необходимого уровня защиты прав граждан и организаций от произвола власти»³⁰. Однако ученая придерживалась мнения, что ни формализация административного судопроизводства как самостоятельного вида судопроизводства, ни реализация предложения о принятии Кодекса административного судопроизводства «вовсе не свидетельствует о необходимости создания специальных административных судов»³¹. Автор предлагала оставить проблему не решенной; «все дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, должны рассматриваться судами общей юрисдикции, специализированными составами и коллегиями этих судов. Арбитражные суды при этом должны быть объединены с судами общей юрисдикции в единую судебную систему. Всё это позволит снять достаточно острую проблему определения подведомственности указанных дел, которые в настоящее время рассматриваются как судами общей юрисдикции, та и арбитражными судами»³².

В опубликованных в период 2009–2013 гг. научных трудах, посвященных проблемам правосудия по гражданским делам, данный вид судопроизводства определялся как «деятельность суда общей юрисдикции или арбитражного суда по рассмотрению и разрешению дел, отнесенных к их компетенции гражданским процессуальным или арбитражным процессуальным законодательством, которое устанавливает и сам порядок судопроизводства»³³. Таким образом, во-первых, очевидно, что к гражданским делам автоматически присоединялись и «дела, возникающие из публичных правоотношений»; во-вторых, только гражданское и арбитражное процессуальное законодательство относило данные дела к компетенции судов общей юрисдикции

²⁸ О сходствах и различиях искового производства и производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, см.: *Жилин Г. А.* Правосудие по гражданским делам : актуальные вопросы. М., 2010. С. 159–163.

²⁹ *Слепченко Е. В.* Гражданское судопроизводство : проблемы единства и дифференциации. СПб., 2011. С. 141.

³⁰ Там же. С. 143.

³¹ Там же. С. 145.

³² Там же. С. 145.

³³ *Жилин Г. А.* Правосудие по гражданским делам : актуальные вопросы. М., 2010. С. 27.

и арбитражных судов. Именно здесь обоснованно возникали вопросы: *соответствовали ли такие правовые положения конституционно-правовой норме о формах осуществления судебной власти в России и о самом предназначении административного судопроизводства? Не создавались ли такими нормативными констатациями предпосылки для ограничения доступа к правосудию и за защитой нарушенных прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц?* А где же тогда местонахождение административного процессуального законодательства, административного права, административной практики, административно-правовых споров? Каким образом можно обосновать принадлежность негативных результатов действия норм административного права к компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов. В ответ говорили, что такие нормы устанавливают ГПК РФ и АПК РФ. Но ведь эти кодексы появились в процессе законотворческой деятельности в условиях соответствующей концепции и господствовавшей в те годы правовой идеологии в формировании процессуального законодательства. Но ведь времена менялись – изменяться должно и процессуальное законодательство. Здесь вполне уместно согласиться с мнением П. П. Серкова, который тогда писал, что «полномочия на рассмотрение административных дел разделены между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, главным образом с помощью норм АПК РФ, т. е. законодательного акта, кодифицированного в качестве своеобразного аналога ГПК РФ с учетом специфики экономических споров»³⁴. При этом П. П. Серков весьма критически оценивал ситуацию, когда подведомственность арбитражных судов по административным делам определяется законодателем, в частности в ч. 1 ст. 29 АПК РФ путем введения в оборот такого понятия, как «экономический спор, возникающий из административных и иных публичных правоотношений»; при этом, подчеркивает автор, в законе не указывается «ни одного правового признака, позволяющего определить, когда такой спор имеет место»³⁵.

Ученые отмечали, что «из «буквы» и «духа» ст. 46 Конституции РФ, а также из правовых позиций, неоднократно высказывавшихся Конституционным Судом РФ, вытекает, что в суд можно обратиться за разрешением любого спора, затрагивающего права и интересы гражданина либо иного субъекта российского права, в том числе и спора, вытекающего из публичных правоотношений»³⁶. Здесь сразу возникают вопросы: что в этом случае должен был утверждать Конституционный Суд России? Что у нас в стране нет гарантий рассмотрения судом возникающих правовых споров, в том числе и между гражданами и административными органами и их должностными лицами? Конституционный Суд РФ всегда будет констатировать наличие правовых возможностей и правовых механизмов для оспаривания в суде действий (бездействия) органов исполнительной власти и их должностных лиц. По-другому и невозможно представить ответы на данные вопросы. Однако,

³⁴ Серков П. П. Административная юстиция в России : проблемы теории и практики // Рос. судья. 2012. № 12. С. 7.

³⁵ Там же.

³⁶ Боннер А. Т. Неисковые производства в гражданском процессе : учеб. пособие. М., 2010. С. 8.

даже несмотря на изменившуюся в связи с принятием КАС РФ ситуацию с системой административного судопроизводства, для многих исследователей остается открытым вопрос: совпадает ли административное судопроизводство по всем своим признакам, назначению, принципам осуществления известным стандартам гражданского процессуального и арбитражного процессуального правосудия? Думается, весьма сложно будет положительно ответить на данный вопрос, учитывая конституционно-правовой смысл нормы об административном судопроизводстве.

Таким образом, несколько лет назад сформировалась уверенность, что начатые в марте 2013 г. преобразования в сфере административной юстиции позволят реализовать на практике конституционно-правовую норму об административном судопроизводстве. Одновременно можно сделать вывод и о том, что учеными страны с большим эффектом и весьма успешно потрачены усилия по научной аргументации необходимости осуществления специализированного административного правосудия по специальным правовым процессуальным правилам. Новое «качество государства» невозможно достигнуть без обеспечения нового качества всех видов государственной деятельности: законодательной, исполнительной и, разумеется, *судебной*.

Весьма к месту достаточно объемная цитата из выступления Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькина на VIII Всероссийском съезде судей (18 декабря 2012 г.): «В настоящее время дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются судами общей юрисдикции и арбитражными судами в рамках их компетенции, в основном по правилам Гражданского процессуального кодекса и Арбитражного процессуального кодекса (исключение составляют дела об административных правонарушениях, рассматриваемые судами общей юрисдикции). В дискуссиях о том, какой из существующих судов должен рассматривать административные споры, остался в стороне главный вопрос – на основе какой нормативной базы их рассматривать. Конституция выделяет в качестве самостоятельного вида судопроизводства административное судопроизводство, которое, соответственно, осуществляется на основе специального, а именно административно-процессуального законодательства (ч. 2 ст. 118; п. “к” ч. 1 ст. 72). Между тем такие дела рассматриваются на основе гражданско-процессуального или арбитражно-процессуального законодательства. В этом смысле административного судопроизводства в нашей стране не существует. Поэтому необходимо *создание административного процессуального кодекса, т. е. полноценной нормативно-правовой базы административного судопроизводства*»³⁷.

В. Д. Зорькин также отмечал, что при разработке административного процессуального кодекса нужно определить «порядок осуществления административного судопроизводства, юридически точно разграничить компетенцию судов по административным и другим делам, обеспечить процессуальное взаимодействие между судами»³⁸. Именно последние слова – «обеспечить процессуальное взаимодействие между судами» – дают основание для

³⁷ URL: <http://www.ssrif.ru/page/9098/detail/>

³⁸ URL: <http://www.ssrif.ru/page/9098/detail/>

различных спекуляций относительно разграничения компетенции между различными судами по рассмотрению дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Это наиважнейший и наисложнейший вопрос будущих организационных изменений в структуре судебной системы России, которые неминуемо должны произойти после вступления в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

18 декабря 2014 г. профильный комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству одобрил внесенные в проект КАС РФ поправки; при этом были высказаны рекомендации депутатам Государственной Думы рассмотреть проект федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» во втором чтении³⁹. 17 февраля 2015 г. – принятие Государственной Думой КАС РФ во втором чтении, а 20 февраля 2015 г. в третьем⁴⁰. Уже 25 февраля 2015 г. состоялось одобрение данного закона Советом Федерации ФС РФ⁴¹. Наконец, 8 марта 2015 г. Президент РФ подписал Федеральный закон «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»⁴², который вступил в силу 15 сентября 2015 г. Таким образом, впервые в истории Российской Федерации стал применяться кодифицированный правовой акт, устанавливающий специальный вид судопроизводства – *административное*. Новые научные исследования этого феномена, а также сама судебная практика по административным делам позволяли в будущем улучшить законодательство об административном судопроизводстве.

§ 2. Административное судопроизводство – основа российского административного процессуального законодательства

Административное судопроизводство (административное правосудие) традиционно рассматривается со следующих точек зрения: 1) как теоретико-правовая модель установления системы разделения властей; 2) как форма осуществления судебной власти (административная юстиция); 3) как вид *административного процесса* и отрасль российского процессуального законодательства, т. е. именно законодательства об административном судопроизводстве как процессуальной формы деятельности *административных судов* (идея создания которых находится долгие годы на стадии обсуждения в России).

Административное судопроизводство, являясь важнейшим административно-правовым средством обеспечения и защиты публичных интересов, прав и законных интересов граждан, организаций и иных субъектов права, законности государственного управления и местного самоуправления, до

³⁹ URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/2014/12/19>.

⁴⁰ URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs>; http://www.consultant.ru/law/doc/adm_sud/?&utm_campaign=adm_sud&utm_source=google.adwords&utm_medium=cpc&utm_term=nov09&utm_content=1&gclid=CMa6qouY-sMCFeQMcwodcboAjA

⁴¹ URL: <http://pravo.ru/news/view/116148/>

⁴² См.: Рос. газета. 2015. 11 марта.

настоящего времени не определено нормативно, что вызывает постоянные споры и двусмысленности как в теории, так и в практике судебной деятельности. Развитие в течение последних двух десятилетий в России административного процессуального права и законодательства заставляет ученых вновь задуматься над термином «административное судопроизводство», который содержится в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ.

Сравнение конституционных положений о формах осуществления судебной власти в России необходимо главным образом для установления тождества понятий «конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство» терминологии, содержащейся в самих законах, определяющих порядок такого судопроизводства. Посредством сравнения этих понятий можно прийти к выводу о том, что, например, уголовным процессом считается «уголовное судопроизводство», гражданским процессом – «гражданское судопроизводство», конституционной юстицией – «конституционное правосудие» или «конституционное судопроизводство», а административным процессом должно быть именно «административное судопроизводство».

Установление в судебной системе специализации правосудия по административным делам – важнейшая задача реформы судебной системы, которая устанавливается в настоящее время Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации», в п. 2 ст. 4 которого определено: в Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации. Здесь необходимо отметить, что законодатель включил в тексте указанного закона норму о *специализированных судах*, составляющих систему федеральных судов общей юрисдикции. Такое положение является принципиально верным, ибо судебную власть нужно осуществлять посредством различных видов судопроизводства, в том числе и административного. Следовательно, могут учреждаться соответствующие, т. е. предназначенные для рассмотрения конкретных дел, суды. Статья 26 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» определяет порядок учреждения специализированных федеральных судов по рассмотрению административных дел, подсудных судам общей юрисдикции.

Очень длительный период времени российская административная юстиция (и, следовательно, административное судопроизводство) напрямую связывалась с процессуальными нормами гражданского процессуального законодательства (ГПК РФ). Традиционно в гражданском процессуальном законодательстве устанавливались особенности *производства по делам, возникающим из публичных правоотношений*.

ГПК РФ никогда не содержал понятия «административное судопроизводство». Сразу же заметим, что практически одинаковые нормы, относящиеся, например, к предмету оспаривания административных актов, в арбитражном процессе называются административным судопроизводством, а в гражданском процессе таковыми не считались.

Кодекс РФ об административных правонарушениях во многих статьях устанавливает термин «производство по делам об административных право-

нарушениях». И здесь мы не найдем понятия «административное судопроизводство». Да и задачи как законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2), так и производства по делам об административных правонарушениях (ст. 24.1) существенно отличаются от задач судопроизводства и сводятся в основном к всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств каждого дела об административном правонарушении, разрешению его в точном соответствии с законом, обеспечению исполнения вынесенного постановления, а также выявлению причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений.

Дела об административных правонарушениях, которые предусмотрены КоАП РФ, рассматриваются в пределах компетенции, установленной гл. 23 КоАП РФ. Статья 23.1 КоАП РФ гласит, что судьи гарнизонных военных судов, районных судов, арбитражных судов, мировые судьи рассматривают дела об административных правонарушениях. Дела об административных правонарушениях, предусмотренные статьями Особой части КоАП РФ, рассматриваются судьями в соответствии с установленной ст. 23.1 КоАП РФ компетенцией (подсудностью).

На протяжении двух последних десятилетий ведется дискуссия о понимании термина «административное судопроизводство» и его соотношении с «производством по делам об административных правонарушениях». К сожалению, российский законодатель не определял ни понятия «административное судопроизводство», ни раскрывал его содержания, ни указывал его пределы. Возникает вопрос: что имел в виду законодатель в 1993 г., когда принималась Конституция РФ, под термином «административное судопроизводство»? Может быть, это делалось в соответствии с его далеко идущими планами и он уже тогда понимал необходимость судебного рассмотрения административно-правовых споров? Получается, что в 1993 г. предвидели полезность административно-процессуальной формы, которой в России до того времени не существовало. Анализируя специальную литературу, можно констатировать, что «новая» теория административной юстиции и административного судопроизводства в постсоветской России начала складываться 20 лет назад, т. е. именно тогда специалисты актуализировали эту терминологию.

Следовательно, в начале 1990-х гг. под «административным судопроизводством» понимали либо производство по делам об административных правонарушениях, либо иной процессуальный институт, определяющий правосудие по административным делам, хотя сам термин «административные дела» вовсе не устанавливался. Точнее говоря, в ст. 126 Конституции РФ содержится термин «административные дела, подсудные судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом». В отличие от первоначальной редакции ст. 126 Конституции РФ (1993 г.), современная формулировка указанной конституционной правовой нормы (2014 г.), учитывая общие тенденции в развитии российского административного процессуального законодательства последнего времени, позволяет расширительно толковать административное судопроизводство, включая в его содержание рассмотрение судами (1) дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, а также (2) дел об административных право-

нарушениях. Вместе с тем сегодня весьма трудно предполагать, что имел в виду законодатель в 1993 г., закрепляя в конституционно-правовых нормах термины «административное судопроизводство» и «административные дела». Верховный Суд РФ является высшим судебным органом, в том числе и по административным делам, подсудным судам, которые образованы в соответствии с федеральным конституционным законом.

Представляется, что российский законодатель в 1993 г. в ст. 118 Конституции РФ назвал административным судопроизводством производство по делам об административных правонарушениях. Но поскольку отраслевое административно-процессуальное законодательство не содержало такого термина (и, следовательно, тогда было трудно понять его содержание), можно предположить и то, что законодатель под термином «административное судопроизводство» имел в виду производство по делам, возникающим из административно-правовых споров (публично-правовых отношений).

Конституционный Суд РФ использует термин «административное судопроизводство», связывая его с проверкой законности нормативных правовых актов, в том числе конституций и уставов субъектов РФ. В постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» воспроизводятся положения принятых ранее Конституционным Судом РФ постановлений о том, что проверка актов, определяющих конституционный статус субъектов РФ, может быть осуществлена только в порядке конституционного, а не административного или гражданского судопроизводства и что Конституция РФ не допускает проверку судами общей юрисдикции конституций и уставов субъектов РФ. Таким образом, административное судопроизводство напрямую связывается только с процессом судебной проверки нормативных правовых актов, т. е. с процедурой *оспаривания* норм этих актов в суде.

Развитие института административного судопроизводства находится во взаимосвязи с проведением судебной реформы. Однако следует отметить «неопределенность этапов» проведения судебной реформы, которая, как известно, началась в 1991 г. и продолжается до настоящего времени. Принятие в рамках судебной реформы Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. «О Верховном Суде Российской Федерации», внесение изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (июнь 2014 г.) позволяют говорить об уточнении юридического содержания практического назначения административного судопроизводства.

Судебная статистика Верховного Суда РФ выделяет среди рассмотренных дел уголовные, гражданские и *административные дела*, причем последние считаются делами об административных правонарушениях. В не-

которых случаях можно наблюдать путаницу с определением характера дел: иногда говорят, что мировые судьи рассматривают гражданские, уголовные дела и дела об административных правонарушениях; районные суды – гражданские, уголовные и административные дела; суды уровня субъекта РФ – гражданские, уголовные и административные дела; военные суды – гражданские, уголовные, административные дела и дела об административных правонарушениях. Однако ни в одном из перечисленных случаев авторы не указывают принципиальных различий понятий «административные дела» и «дела об административных правонарушениях».

Если строго анализировать ст. 118 Конституции РФ, приходится сделать вывод о том, что именно в Конституции РФ заложена идея формирования административного судопроизводства как формы осуществления судебной власти в стране. Если бы законодатель, формулируя содержание ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, понимал бы под «административным судопроизводством» «производство по делам об административных правонарушениях», то тогда нужно было бы данную статью дополнить термином «производство по делам об административных правонарушениях». Думается, законодатель целенаправленно («сознательно») сформулировал ч. 2 ст. 118 Конституции РФ таким образом, что под «административным судопроизводством» нужно понимать рассмотрение судом дел, возникающих из административно-правовых и иных публично-правовых отношений.

В соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» был упразднен Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, а вопросы осуществления правосудия, отнесенные к его ведению, переданы в юрисдикцию Верховного Суда Российской Федерации. В связи с принятием указанного закона были внесены изменения в федеральные конституционные законы «О судебной системе Российской Федерации», «О Верховном Суде Российской Федерации», «О судах общей юрисдикции Российской Федерации».

Догматика современного административного права, непременно, к числу основополагающих институтов этой отрасли права относит и судебный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц. Административное судопроизводство, с точки зрения юридической догматики, демонстрирует и цементирует внутренние связи, взаимодействия, принципы, структуры внутри системы административно-правового регулирования. Административное судопроизводство, с логических правовых позиций, учреждается для контроля, проверки, оценки и юридического измерения публичного управления (исполнение конституционно-правовой функции судебной власти по отношению к исполнительной (административной) власти).

Нахождение административного судопроизводства, являющегося правом процессуальным, в структуре административного права означает внутреннюю взаимосвязь и взаимодействие судебной и исполнительной властей по реализации основных для каждой из них государственных функций. Отсюда становится более ясным и уточненным понимание юридического значения

административного судопроизводства для остальных главных институтов административного права. Возрастают роль и практическое значение для государства и общества судебной практики по административным делам; на этой же основе актуализируется проблема развития административного законодательства, административного процессуального законодательства, административного права в целом. С вступлением в силу КАС РФ появилась необходимость как полноценного научного анализа судебной практики по административным делам, так и точного институционального исследования системы, содержания и структуры административного судопроизводства, являющегося одной из важнейших форм осуществления в стране судебной власти.

Новизна законодательства об административном судопроизводстве, многочисленные (идущие с конца прошлого века) дискуссии о назначении, предназначении и отраслевой процессуальной принадлежности административного правосудия, очевидная (а временами, чрезвычайно жесткая) критика нормативных положений, содержащихся в КАС РФ, потребность в совершенствовании порядка административного судопроизводства – всё это, несомненно, будет способствовать привлечению внимания научного сообщества, юристов-практиков, законодателя к тематике рассмотрения судами общей юрисдикции публично-правовых споров и улучшения российского административно-процессуального законодательства.

В научной литературе распространено мнение ученых-административистов, обосновывающих, как можно предположить, с весьма спорных методологических позиций современную структуру российского административного процесса. Например, уже в момент действия КАС РФ можно встретить констатацию, в соответствии с которой «структуру административного процесса предопределяет ст. 10 Конституции РФ, установившая на основе теории разделения властей, что государственная власть в России представляет собой триединство законодательной, исполнительной и судебной власти. Каждая из них для своей реализации требует определенной деятельности, регулируемой соответствующими материальными и процессуальными нормами права»⁴³. Далее делается вывод, что административный процесс включает в себя многочисленные процедуры и производства, что, по сути, предопределяет осуществление государственного управления, являющееся содержанием исполнительной власти; здесь констатируется «обслуживающая» роль административного процесса по отношению исполнительной власти⁴⁴.

Как весьма хорошо известно, именно так объявлялась структура административного процесса в далекие советские годы. Административный процесс создается не для реализации исполнительной власти и государственного управления; его сущность заключена в юридических механизмах разрешения судами административных дел, возникающих в сфере организации и функционирования исполнительной власти, государственного управления. Главное различие в подходах к определению административного процесса,

⁴³ Административный процесс Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. М., 2017. С. 26–27.

⁴⁴ См.: Там же. С. 27.

если учитывать вышеуказанное мнение ученых, заключается в том, что, по их мнению, административное судопроизводство – *самостоятельный вид административного процесса*⁴⁵, а, по нашему мнению, оно (*административное судопроизводство*) – *единственный в своем роде административный процесс*, распространенный в сфере реализации судебной власти. Всё остальное, имеющее «процессуальные» характеристики в области осуществления исполнительной власти, относится к «административным процедурам», «административным производствам» и прочим находящимся в известном правовом «движении» и «правовом изменении» институтам.

Несмотря на эти весьма простые утверждения, вряд ли нужно упрощать ситуацию с пониманием административного процесса, судебного процесса, процесса в публичном управлении⁴⁶. Можно согласиться с И. В. Пановой, которая с сожалением пишет о том, что и в настоящее время «нет юридических определений основных понятий: “административный процесс”, “административно-юрисдикционное дело”, “административный спор”, “административная юстиция”, “административное судопроизводство” и др.»⁴⁷. Вместе с тем можно с одобрением констатировать, что в настоящее время ученые-административисты пытаются отстаивать и расширять аргументацию давно выдвинутой в теории административного права идеи о том, что административный процесс относится к реализации судебной власти посредством установления судебного порядка разрешения административных дел⁴⁸.

Если кратко вспомнить теорию административного процесса, созданную на рубеже XIX – начала XX в., то административный процесс считался сложным процессом с невыясненной его юридической природой («гораздо сложнее и уголовного, и гражданского»⁴⁹). Одновременно утверждалось мощное воздействие административного процесса на формирование передовых и соответствующих принципам правового государства процессуальных форм, перестраивающих обычные представления об административном праве. М. Д. Загряцков писал, что даже «некоторый эклектизм административного процесса не препятствует тому, чтобы применение процессуальных норм к исследованию административных актов “облагораживало” административное право»⁵⁰.

На протяжении всего времени практического применения КАС РФ как среди теоретиков права, так и юристов-практиков (судей, должностных лиц административных органов) не завершается дискуссия (а порой, и непримиримые споры) о назначении этого процессуального закона, «природной» взаи-

⁴⁵ См.: Там же. С. 332.

⁴⁶ См.: *Понкин И. В.* Понятие «процесс» в праве и в публичном управлении // Вестник гражданского процесса. 2017. № 2. С. 11–30.

⁴⁷ *Панова И. В.* Развитие административного судопроизводства и административной юстиции // Право. 2017. № 1. С. 39.

⁴⁸ См.: *Старостин С. А.* Административный процесс как отрасль публичного права // Административное право и процесс. 2017. № 4. С. 20.

⁴⁹ *Загряцков М. Д.* Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве // Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 2 / отв. ред. Ю. Н. Старилов. Воронеж, 2004. С. 293.

⁵⁰ Там же.

мосвязи структуры и содержания КАС РФ с ГПК РФ и с АПК РФ (цивилистическим процессом), о юридическом значении административно-процессуальных правовых норм, обеспечивающих надлежащий порядок рассмотрения и разрешения административных дел. Административное судопроизводство и сам КАС РФ по-разному оцениваются учеными-административистами и процессуалистами, т. е. специалистами в области цивилистического процесса. Как правило, ученые-специалисты в области гражданского процесса высказывают мнения, что КАС РФ представляет собой копию ГПК РФ или подредактированный текст ГПК РФ и АПК РФ. На рубеже 2013–2015 гг., когда был разработан проект *Единого гражданского процессуального кодекса*, в структуру последнего предлагалось включить и административное судопроизводство наряду с гражданским судопроизводством. Однако возобладала всё же точка зрения, в соответствии с которой порядок разрешения административных дел получил соответствующую кодификацию в КАС РФ, а само административное судопроизводство было исключено из сферы цивилистического процессуального правового регулирования.

Здесь возникает вопрос: потеряла ли свою цельность, системность и эффективность судебная юрисдикция после исключения из ГПК РФ процессуальных норм, устанавливающих порядок разрешения административно-правовых споров? «Обеднел» ли гражданский процесс? Конечно, нет. Как и ранее, гражданское судопроизводство остается невероятно сложным и востребованным процессуальным правовым механизмом разрешения юридических дел в соответствии со сложившимся на протяжении многих десятилетий стандартом гражданско-процессуальной формы.

Однако ученые-процессуалисты называют исключение производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, *дезинтеграцией гражданского процесса*⁵¹. А далее делается вывод, что «дела, возникающие из публичных правоотношений, рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства, не могут быть отнесены к административному судопроизводству»⁵². Но ведь законодатель, приняв КАС РФ, решил сделать всё в этой сфере правоотношений наоборот. Всё-таки можно предположить, что у него были основания для принятия специального закона, устанавливающего соответствующую процессуальную форму рассмотрения административных дел. Удивительно, но все усилия по созданию специального административного процессуального законодательства, направленные на обоснование особой административно-процессуальной формы и закончившиеся принятием КАС, оказываются, могут расцениваться как какие-то технические и ничего не значащие для судебной практики нововведения?! Как будто бы с принятием КАС РФ «усилился» гражданский и арбитражный процесс, и при этом административное право не получило никакого значимого результата и факторов мощного развития. И это при том, что действуют две важнейшие конституционно-правовые нормы об *административном судопроизводстве* как особой *форме осуществления судебной власти* и об *административном*

⁵¹ См.: Сахнова Т. В. Курс гражданского процесса. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 559.

⁵² Там же.

процессуальном законодательстве, главнейшей формой которого и является административное правосудие.

Если вспомнить историю развития в стране административной юстиции, то в советское время административное судопроизводство отрицалось по понятным причинам; сказывалось также сдерживающее воздействие на развитие специализированного правосудия функционирующей тогда политической системы; было ощутимо нежелание политической элиты обеспечить для граждан правовыми средствами процедуру судебного обжалования как индивидуальных административных актов, так и нормативных правовых актов, принимаемых административными органами; наконец, цели и задачи административного судопроизводства контрастировали с предназначением действовавшей в те годы административной системы. При этом нужно признать, что в советское время фактически не было развитого (с точки зрения нынешних представлений) административного права, административного и административно-процессуального законодательства.

Следовательно, в отсутствие полноценной системы административного права, глубочайшие пробелы в административно-правовом регулировании объясняли и факт непризнания в правовой системе и административной юстиции (или административного судопроизводства). Как можно сегодня констатировать, что в советские времена не было надлежащего внимания к развитию административного права и административного процесса; тем более в то время не могло результативно развиваться административное судопроизводство. Фактически на протяжении всего советского периода отрицалась «буржуазная» идея по формированию в СССР административной юстиции; критически оценивались действовавшие в мире модели «буржуазной»⁵³ административной юстиции; были написаны статьи под названием «В советском праве не может быть административного иска»⁵⁴. Не хотелось бы, чтобы нынешняя «борьба» с КАС РФ стала логическим продолжением критического анализа «буржуазной системы» административной юстиции.

Но вместе с тем на каком-то этапе развития конституционного и административного права, когда стали складываться отношения в области судебной защиты субъективных публичных прав граждан, возникал вопрос: какую процессуальную форму можно использовать для обеспечения прав и законных интересов граждан, вступающих в административно-правовые отношения с публичной властью и ее представителями? Оказалось, что создать «с нуля» и очень быстро новую процессуальную форму практически невозможно. Что оставалось делать? Только включить в систему гражданского процессуального законодательства появившиеся в 1987 г. процессуальные правовые нормы о судебном обжаловании в суд неправомερных действий, решений, нарушающих права и свободы граждан. Другого пути фактически не существовало. Таким образом, здесь нужно подчеркнуть тот факт, что законодатель практически «случайно» распределил в систему гражданского судопроизвод-

⁵³ См., например: Боннер А. Т. Буржуазная административная юстиция // Правоведение. 1969. № 1. С. 99–108.

⁵⁴ См.: Абрамов С. Н. В советском праве не может быть административного иска // Соц. законность. 1947. № 3. С. 8.

ства порядок разрешения административных дел. То есть простейшие административно-правовые конфликтные отношения и сами споры должны были как-то разрешаться в суде; вот для этого их и «встроили» в структуру *гражданско-процессуальной формы*, роль и значение которой для сферы публичных правоотношений в настоящее время явно *переоценивается*.

Здесь можно использовать меткое выражение Н.С. Бондаря, в соответствии с которым (правда, немного изменяя его текст) законодатель должен был принять решение, «исходя из того, что отсутствие необходимого (законодательно установленного) механизма не может приостанавливать реализацию вытекающих из Конституции прав и законных интересов граждан»⁵⁵. Таким образом, для современной дискуссии имеются и исторические корни, находящиеся в неразвитости административно-правовых отношений в советское время. Следовательно, появление специального административного процессуального закона (КАС РФ) – фактически единственно правильный выход из сложившейся достаточно неопределенной ситуации с выявлением местонахождения порядка разрешения административных дел в *структуре российского процессуального законодательства*.

Таким образом, весьма спорно, чтобы в Концепцию единого гражданского процессуального кодекса РФ органически включалось бы и административное судопроизводство. Такое решение противоречило бы желаемой унификации процессуального законодательства, во-первых, с точки зрения конституционно-правовых установлений организации судопроизводства и судебной власти в стране, во-вторых, с позиции разграничения публично-правовых и частно-правовых споров и определения процессуальных форм их разрешения, а в-третьих, с точки зрения обеспечения эффективной судебной защиты субъективных публичных прав граждан.

На форумах представителей науки гражданского процессуального права последнего времени (2014–2017 гг.) в деталях обсуждается проблема *единого Кодекса гражданского судопроизводства*⁵⁶. Разработанная еще до принятия

⁵⁵ Бондарь Н. С. Законодательные пробелы – категория конституционно-правовой дефектологии : методология исследования, практика преодоления // Журнал конституционного правосудия. 2017. № 3 (57). С. 6.

⁵⁶ См., например: Сахнова Т. В. О концепте единого гражданского процессуального кодекса России (заметки по поводу) // Вестник гражданского процесса. 2015. № 1. С. 9–27; Ярков В. В. Проблемные вопросы регулирования компетенции в проекте кодекса гражданского судопроизводства Российской Федерации // Там же. С. 28–45; Латышев А. Н. Концепция единого гражданского процессуального кодекса России : взгляд с другой стороны // Там же. С. 46–70; Хисамов А. Х., Шакирьянов Р. В. Некоторые вопросы систематизации норм гражданского процессуального законодательства в контексте его унификации // Там же. С. 71–87; Шаманова Р. А. Перспективы создания единого Кодекса гражданского судопроизводства // Перспективы реформирования гражданского процессуального права : сб. ст. по материалам Междунар. науч.-практ. конф. (г. Саратов, 21 февраля 2015 г.) / под ред. О. В. Исаенковой. Саратов, 2015. С. 347–348; Алексеева Н. В. Реформирование публичного судопроизводства // Там же. С. 20–24; Симонян С. Л. Административное судопроизводство как форма защиты прав и свобод граждан // Там же. С. 273–276; Сторожкова Е. Ч. К вопросу об административном судопроизводстве в Российской Федерации // Там же. С. 287–290.

в феврале 2015 г. КАС РФ *Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации* исключала необходимость принятия Кодекса административного судопроизводства⁵⁷; предлагалось взять за основу нормы двух действующих процессуальных кодексов (ГПК РФ и двух глав АПК РФ). Такой подход должен дополняться, по мнению авторов данной концепции, устранением пробелов и противоречий, выявленных в судебной практике по делам, возникающим из публичных правоотношений, производство по которым относится концепцией к виду гражданского судопроизводства⁵⁸. Ученые уверенно полагают, что «будущий кодекс гражданского судопроизводства станет достойным преемником нынешних ГПК РФ и АПК РФ»⁵⁹. При этом, как может показаться, ученые, иногда обоснованно критиковавшие отдельные положения проекта КАС РФ, вовсе не отрицают необходимости существования и действия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Можно согласиться с мнением коллег, что «структура и содержание КАС РФ сложилась под влиянием в первую очередь норм ГПК РФ. В то же время КАС РФ предусмотрел много новелл, не известных гражданскому процессуальному законодательству»⁶⁰.

Попытка выявления корней негативных оценок самого факта принятия КАС РФ приводит к выводу о том, что еще до принятия этого кодекса некоторыми учеными фактически считалось ошибочным «закрепление категории “административное судопроизводство” в качестве типа процесса в ст. 118 Конституции РФ»⁶¹. Принятие КАС РФ, по мнению коллег, представляет собой «неплодотворность идеи концептуального “разрыва” гражданского судопроизводства и административного судопроизводства, предпринятую в КАС РФ»⁶². Весьма серьезные претензии предъявляются к самой концепции законодательного установления порядка административного судопроизводства; основными причинами здесь предлагается считать, во-первых, «отсутствие собственного законодательного концепта» и, во-вторых, наличие «онтологических ошибок законодателя, получивших, к сожалению, легальное закрепление»⁶³. Практически невозможно представить, чтобы в современных условиях абсолютно новый процессуальный кодекс (КАС РФ) был бы разрабо-

⁵⁷ См.: Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // Вестник гражданского процесса. 2015. № 1. С. 265–271.

⁵⁸ См.: Там же. С. 265.

⁵⁹ Интервью с доктором юридических наук, профессором кафедры гражданского процесса юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова Е. В. Кудрявцевой // Законодательство. 2015. № 1. С. 9. См. также: Кудрявцева В. П., Малюшин К. А. Унификация процессуального законодательства // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 1. С. 52–59.

⁶⁰ Цивилистический процесс современной России : проблемы и перспективы / А. Т. Боннер, Н. А. Громошина, Т. В. Докучаева [и др.] ; под ред. Н. А. Громошиной. М., 2017. С. 121.

⁶¹ См.: Сахнова Т. В. Курс гражданского процесса. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 558.

⁶² Сахнова Т. В. Административное судопроизводство : проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 36.

⁶³ Там же. С. 37.

тан, обсужден и принят законодателем без сформированного «собственного законодательного концепта». В итоге делается общий вывод о «неэффективности методологии КАС»⁶⁴. Вряд ли через год после вступления в силу КАС РФ, без надлежащего анализа судебной практики по административным делам, без проведения масштабного исследования практического действия административно-процессуальных норм можно констатировать отсутствие желаемого эффекта от действия нового процессуального кодекса.

Невозможно согласиться с суждениями, когда в содержание «особенного законодательного концепта» включается «изменение источника нормативного регулирования, автоматическое перенесение процедур из одного нормативного акта в другой»⁶⁵.

Наконец, подвергается сомнению идея, в соответствии с которой КАС РФ не создал «новой процессуальной формы» по сравнению с ГПК РФ; в КАС РФ перенесены «и категории дел, и процедуры их рассмотрения, и базовые положения относительно принципов и иных общих институтов, да и сам законодательный алгоритм»⁶⁶. Новая процессуальная (административно-процессуальная) форма, с нашей точки зрения, появляется уже тогда, когда вступает в силу кодифицированный процессуальный акт, регламентирующий порядок разрешения возникающих в рамках особых (публичных) правоотношений споров (административных дел). Все институты, порядки, процедуры нового закона, даже несмотря на то, что на каком-то этапе развития правовой системы они закреплялись в другом процессуальном законе, «подстраиваются» под единый публично-правовой режим обеспечения законности в сфере государственного управления. Конечно, можно говорить о достижениях, упущениях законодателя при создании новой процессуальной формы, о вкрапившихся в ее содержание противоречиях (которых, кстати, достаточно и в используемых на практике уже десятилетиями процессуальных формах). Невозможно представить новый процессуальный закон без какого-либо перенесения (использования) традиционных для судебного процесса терминов, принципов, порядков и процедур.

Наконец, конституционно-правовые установления в области организации и функционирования судебной власти также оказывают воздействие на законодателя, стремящегося регламентировать судебный порядок рассмотрения многих категорий споров (дел), возникающих из административных и иных публичных правоотношений. В литературе обосновывается мнение, согласно которому «вытекающая из Конституции РФ необходимость существования в нашей стране эффективных способов защиты от незаконных нормативных правовых актов требует проведения настоящей реформы производства об оспаривании нормативных правовых актов в русле принципов и достижений гражданского процессуального права»⁶⁷.

⁶⁴ Там же. № 10. С. 47.

⁶⁵ Там же. № 9. С. 39.

⁶⁶ Там же. С. 39.

⁶⁷ Ильин А. В. Конституционные основания осуществления нормоконтроля в гражданском процессе и предмет судебной деятельности // Вестник гражданского процесса. 2017. № 2. С. 45.

Специалисты в области гражданского процесса анализируют собственно проблемы процессуальной правовой регламентации отдельных содержащихся в КАС РФ положений или целых институтов⁶⁸. Несмотря на утверждение, что в КАС РФ содержится сегодня «наибольшее количество противоречий и недостатков регламентации»⁶⁹, авторы пытаются привнести в него, с их точки зрения, полезные изменения или дополнения. Такая форма критического осмысления законодательных конструкций КАС РФ, несомненно, будет способствовать улучшению и самой административно-процессуальной формы.

В содержательном плане тоже трудно понять логику оппонентов КАС РФ, когда ставится напрямую вопрос об отсутствии какого-либо юридического значения КАС РФ; фактически невозможно понять и принять сам факт непризнания некоторыми исследователями уникальности системы, структуры и особого предназначения административного судопроизводства, кодифицированного в КАС РФ, в том числе и с конституционно-правовой точки зрения. Ведь, как можно предположить, чрезвычайно велика роль этого кодекса как в судебной системе страны, так и в правовой системе вообще. В определенной мере понятно «непринятие» КАС РФ, если учитывать «гражданско-процессуальную природу» в становлении и развитии административного судопроизводства⁷⁰. Вместе с тем можно предположить, что с течением времени и с увеличением массива судебной практики по административным делам в судах общей юрисдикции «градус» критики, непременно, станет уменьшаться. Будет формироваться новое представление о предназначении КАС РФ в судебной власти и судебной системе страны. Вот сейчас можно встретить мнение о том, что в вопросах правовой регламентации порядка рассмотрения дел из публичных отношений КАС РФ не лучше ГПК или АПК⁷¹. Думаю, что сама по себе постановка глобального вопроса о сравнении КАС с ГПК или АПК, разумеется, возможна, и, может быть, даже и полезна. Однако вряд ли фактически первую полноценную и объемную кодификацию административного процессуального законодательства можно сравнивать с процессуальным массивом норм, включенных в ГПК на определенном этапе развития гражданского процессуального законодательства, но в связи с принятием Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы

⁶⁸ См., например: *Тарасов И. Н.* О некоторых проблемах законодательных конструкций Кодекса административного судопроизводства // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 11. С. 42-44.

⁶⁹ Там же. С. 11.

⁷⁰ См., например: *Боннер А. Т.* Административное судопроизводство в Российской Федерации : миф или реальность, или Спор процессуалиста и административистом // ЗАКОН. 2016. № 7. С. 24–51 ; *Его же.* Административное судопроизводство в Российской Федерации : миф или реальность (или спор процессуалиста и административистом) // Вестник гражданского процесса. 2016. № 5. С. 11–53 ; *Сахнова Т. В.* Административное судопроизводство : проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 35–40 ; № 10. С. 45–48.

⁷¹ См.: Арбитражная практика для юристов. 2016. № 12. С. 22.

граждан». Таким образом, «прирастание» ГПК новым процессуально-правовым материалом относительно порядка рассмотрения судом «жалобы гражданина на действия государственного органа, общественной организации, должностного лица», произошло в силу сложившихся исторических условий в начале 90-х гг. прошлого столетия. Следовательно, ГПК РФ в результате исключения из его структуры главы о судебном порядке рассмотрения административных дел вовсе не станет менее значимым; наоборот, он станет более совершенным, так как освободился от не свойственных для гражданско-процессуальной формы и нетрадиционных для него процессуальных институтов, понятий, норм. То есть вряд ли можно ожидать эффекта от простого сравнения различных кодексов, предназначенных для разрешения разных видов правовых споров. КАС и ГПК имеют, очевидно, различное предназначение в системе реализации судебной власти. Сегодня было бы полезнее и продуктивнее для развития теории и практики административного судопроизводства рассуждать о содержательной реализации в процессуальных нормах КАС РФ ч. 2 ст. 118 Конституции РФ.

Самой общей критике КАС РФ подвергают и представители науки административного права. Например, есть мнение, что с принятием КАС РФ произошло простейшее «переформатирование» «части гражданско-процессуальных норм в административно-процессуальные»⁷². Однако каких-то своих, извлеченных из теоретических глубин административной правовой науки, они не предлагают; при этом просто повторяются доводы или положения, высказанные учеными, известными своими трудами в области гражданского или арбитражного процесса. Например, «процессуальные формы осуществления правосудия по “административным делам”», относящиеся теперь, соответственно, «к деятельности административно-процессуальной», появились «после доработки заимствованных из гражданского процессуального законодательства форм судопроизводства»⁷³. К сожалению, такой повтор в аргументационной критике КАС РФ, по сути, точь-в-точь повторяющий претензии ученых-процессуалистов, вряд ли способен формировать основу для развития потенциала административно-процессуальной формы. Наконец, можно задать вопрос: а не стало ли в прошлом закрепление в ГПК РФ главы о порядке судебного обжалования неправомερных действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, «переформатированием» соответствующих административно-процессуальных норм в гражданско-процессуальные?

Здесь уместно разделить точку зрения, в соответствии с которой «специализацию процессуального регулирования деятельности органов судебной власти вряд ли можно переоценить», ибо в какой-то момент «соответствующее приспособление процессуальных норм становится необходимым пото-

⁷² Каплунов А. И. Законодательство об административном судопроизводстве и его влияние на дальнейшее развитие теории административного процесса и формирование административно-процессуального права как отрасли права // Государство и право. 2016. № 10. С. 25.

⁷³ Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права // Государство и право. 2016. № 11. С. 121.

му, что они опосредуют материально-правовые отношения, которым придан специфический характер»⁷⁴.

§ 3. Административно-процессуальная форма: понятие и содержание

Полноценная и эффективная судебная защита⁷⁵ прав, свобод и законных интересов физических лиц и организаций в правоотношениях с участием органов публичной власти и их должностных лиц представляет собой важнейший структурный элемент правовой системы страны, основывающейся на конституционных принципах правового государства, включающей правовые процедуры проверки решений и действий (бездействия) властвующих (т. е. лиц, наделенных соответствующими властными полномочиями) субъектов права, принятых ими в отношении физических лиц и организаций вследствие осуществления государственных или иных публичных полномочий или направленных на реализацию принадлежащих им прав, с вынесением законного, обоснованного и справедливого решения по рассматриваемому судом *административному делу*, и обеспечивающей право на исполнение акта суда общей юрисдикции в разумный срок.

Современный этап развития административного судопроизводства и создания (построения) необходимых для полноценного функционирования этого вида правосудия институтов, порядков, процедур в самом общем виде способствует *гармонизации* российского процессуального законодательства⁷⁶.

На протяжении нескольких лет в специальной литературе идет дискуссия о формировании в российском процессуальном праве особой процессуальной формы – *административно-процессуальной формы*, обеспечивающей порядок разрешения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений (административно- и иных публично-правовых споров)⁷⁷. Судебный *нормоконтроль*⁷⁸, оспаривание в судах ненормативных

⁷⁴ Серков П. П. Полифункциональность правосудия : реальность или интерпретация правовой действительности? // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 169.

⁷⁵ О судебной защите см.: Жилин Г. А. Судопроизводство в механизме обеспечения правового статуса личности // ЗАКОН. 2016. № 1. С. 131–141 ; Соловых С. Ж. Роль субъективных процессуальных прав в механизме реализации права на судебную защиту // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 4. С. 8–13.

⁷⁶ См.: Баранов В. М., Пишеничнов М. А. Гармонизация законодательства как базовая юридическая конструкция инновационного правового развития государства // Юридическая техника. 2013. № 7. Ч. 2. С. 71–77.

⁷⁷ См., например: Ильин А. В. К вопросу о возможности существования административного судопроизводства как отдельной процессуальной формы // ЗАКОН. 2013. № 4. С. 119–129 ; Жилин Г. А. К вопросу о целях административного судопроизводства в свете законодательных новаций // Там же. № 6. С. 104–111 ; Решетникова И. В. Процессуальная форма и эффективность правосудия // Там же. 2010. № 7. С. 123–126 ; Приженникова А. Н. Административное судопроизводство в арбитражных судах – арбитражный процесс? // Lex Russica. 2013. № 7. С. 742–749.

⁷⁸ См.: Гаджиев Г. А., Гаджиев А. Г. Общие принципы судебного нормоконтроля. М., 2006. С. 31–61.

(индивидуальных) правовых актов (*административных актов*), действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих – всё это позволяет говорить о значительной «включенности» данной правовой материи как в структуру *материального* административного права, так и в его *процессуальные* нормы, устанавливающие процедуру разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений.

В науке публичного права проблема формирования *административно-процессуальной формы*, включающая в свое содержание множество административно-процессуальных правовых институтов в соответствии с содержанием административного судопроизводства и структурой КАС РФ 2015 г., заметно актуализировалась в связи с проводимой в России судебной реформой, реализацией конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве, модернизацией судостройства, реформированием процессуального законодательства, и, конечно, с появлением сначала в 2006 г., а потом в 2013 г., проекта КАС РФ и принятием данного Федерального закона в феврале и вступлением в силу с 15 сентября 2015 г.

Российская *модель административной юстиции* обусловлена в настоящее время *административно-процессуальным законодательством по КАС РФ*, созданным для осуществления производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. Административное правосудие (со всеми его процессуальными нормами, принципами, институтами, структурой, формами) всегда рассматривалось как часть административной юстиции. М. Д. Загряцков в 1925 г. писал, что «процесс является самой разработанной стороной административной юстиции... Процессуальные формы, заимствованные из гражданского процесса, значительно улучшены. Процедура упрощена и ускорена, индивидуалистические крайности сглажены... В прусских административных судах приняты меры к ускорению процесса... Характер процесса – состязательно-инструктивный... Но совершенство процессуальных форм не искупает принципиальных недочетов организации... Таким образом, административная юстиция все еще только наполовину юстиция»⁷⁹. М. Д. Загряцков видел выдающееся значение административной юстиции именно в предоставлении «рядовому члену государственного общения обеспеченную правом возможность привести в движение государственный механизм для защиты своих субъективных прав и интересов, а посредством и объективного права»⁸⁰.

Всякая процессуальная правовая форма, направленная на обеспечение функционирования судебной власти, концептуально включает в свое содержание набор традиционных процессуальных институтов, правил, процедур, порядков, которые позволяют говорить об их взаимодействии и общей направленности на достижение целей и решения задач правосудия.

⁷⁹ Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве // Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 2. Воронеж, 2004. С. 293–294.

⁸⁰ Там же. С. 294.

Самым главным, а с содержательно-юридической точки зрения – и определяющим, является вывод о том, что многие страны в результате обсуждения вопросов об административной юстиции, административном процессе, административном судопроизводстве разработали, критически оценили и приняли соответствующие законы, устанавливающие порядок разрешения административно-правовых споров (административных дел, *административных исков*). Таким образом, была создана специальная *административно-процессуальная форма*. Судебная практика по административным делам, развитие как научной доктрины, так и исследовательских представлений о перспективах института административного судопроизводства позволяют в будущем создавать основу и для совершенствования самой административно-процессуальной формы.

Корни современной теории «административно-процессуальной формы» уходят в созданные в середине 70-х гг. прошлого столетия учеными-административистами страны концепции данного института⁸¹. В. Д. Сорокин отмечал тогда относительную новизну и недостаточную разработанность проблемы процессуальной формы для науки административного права, а также ее непреходящую взаимосвязь с теорией административного процесса⁸². При этом он доказывал идею, что административно-процессуальная форма связана как с *юрисдикционной деятельностью* исполнительно-распорядительных органов государственной власти, так и с иными видами управленческой деятельности, например, с принятием нормативных правовых актов и правоприменением вообще (процедурно-процессуальные формы, устанавливающие так называемое *положительное* государственную деятельность)⁸³.

В рамках созданной еще в советское время теории административно-процессуальной формы выделяли следующие ее основные *признаки*:

- а) наличие соответствующей сферы применения административно-процессуальной формы, т. е. это конкретная часть процедурной деятельности исполнительных и распорядительных органов государственной власти; В. Д. Сорокин обосновывал свой взгляд по данной проблеме, указывая на то, что административно-процессуальная форма воздействует и на административное правотворчество, и на правоприменение в сфере публичного управления⁸⁴. В современных условиях, в зависимости от понимания термина «административный процесс», областью применения административно-процессуальной формы является и судебная власть, судопроизводство, правосудие;
- б) обеспечение реализации «надлежащих властных полномочий соответствующего компетентного органа государства»⁸⁵;
- в) посредством административно-процессуальной формы достигается реализация норм как материального административного права, так и материальных норм других отраслей права;

⁸¹ См.: Юридическая процессуальная форма : теория и практика. М., 1976. С. 135–172.

⁸² См.: Там же. С. 135.

⁸³ См.: Там же. С. 136–137.

⁸⁴ См.: Там же. С. 139.

⁸⁵ Там же.

г) административно-процессуальная форма включает в себе множество процедурных правил, которые способны регламентировать различные виды управленческой деятельности, обеспечивая при этом «с одной стороны, надлежащий ход и результат правоприменительной деятельности органов государственного управления, а с другой – соблюдение прав и законных интересов других участников административного процесса»⁸⁶.

Если попытаться включить в данную теорию административно-процессуальной формы дискуссию о новом понимании административного процесса, как *судебного процесса*, связанного с рассмотрением судами общей юрисдикции административных дел (административно-правовых и иных публично-правовых споров), то тогда в характеристику административно-процессуальной формы, непременно, попадут традиционные для судебного правоприменения, установленные в специальном кодифицированном законодательном акте (КАС РФ) *признаки, принципы, порядки, производства, стадии*. Анализ уровня развития административной юстиции в стране в середине 70-х гг. прошлого века, а также включение в структуру административного процесса административного судопроизводства позволяют говорить о путях повышения эффективности административно-процессуальной формы, одним из которых предлагалось в советское время считать *кодификацию административно-процессуальных норм*⁸⁷.

Сложности, неразработанность и противоречия в сформировавшейся в советский период теории административно-процессуальной формы, как можно предположить, были обусловлены *политикой сдерживания* развития в стране административной юстиции. Свидетельством такого подхода являются мнение ученых, говоривших о появившихся в 40-х гг. в советской юридической науке предложениях о выделении и развитии административного процесса; «тогда это встретило возражения со стороны других ученых, полагающих, что в условиях нашего государства нет почвы для административного процесса и что такие предложения свидетельствуют о попытке возродить в нас административную юстицию»⁸⁸.

Однако, несмотря на известное «сдерживание» формирования в стране надлежащей модели административной юстиции и самого административного процессуального законодательства, в постсоветское время стали появляться новые идеи и подходы к пониманию как предмета административного права, так и содержания и структуры административного процесса. Приоритетным направлением стали развитие теории административно-правовых споров, возникающих в сфере публично-правовых отношений, а также разработка процессуального правового механизма их судебного разрешения.

Административно-правовые споры, превращающиеся при их рассмотрении в суде в *административные дела*, находятся у истоков зарождения административно-процессуальной формы, которая в свою очередь содержит главные характеристики соответствующей модели административной

⁸⁶ Юридическая процессуальная форма : теория и практика. С. 142.

⁸⁷ См.: Там же. С. 172.

⁸⁸ Там же. С. 8.

юстиции. Следовательно, во многих странах⁸⁹, имеющих изначально самые элементарные признаки административной юстиции, с течением времени создавались полноценные системы административного судопроизводства и надлежащей административно-процессуальной формы, которая непременно «воспринимала» существенные признаки той административно-правовой среды, где и зарождались публично-правовые споры и порядки их процессуального разрешения. А. Н. Приженникова утверждает, что из-за особенностей административного судопроизводства нужно модифицировать процессуальную форму и при этом учитывать особенности публичного права⁹⁰. Предназначение такого вида судопроизводства, как *административное*, обуславливает необходимость разработки юридических гарантий защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов юридических лиц и их объединений от неправомερных решений и действий (бездействия) исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Активность суда⁹¹ в процессе разрешения административных дел в порядке административного судопроизводства создает во многих случаях возможность реального и быстрого обеспечения прав и интересов «невластных субъектов», для которых принятые органами публичной власти административные акты или иные действия создают отрицательные, обременительные и нежелательные правовые и организационные последствия.

В связи с появлением в марте 2013 г. проекта КАС РФ повысилось внимание и к проблеме создания *административно-процессуальной формы*. Как и всякая процессуальная форма, применяемая судами при разрешении юридических споров (дел), административно-процессуальная форма должна включать в свое содержание несколько структурных элементов, с необходимостью демонстрирующих публично-правовую природу рассматриваемых судами дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, и обуславливающих особенности административного судопроизводства. Здесь можно в полной мере признать правильным мнение, согласно которому административное судопроизводство может рассматриваться как «совокупность судебных порядков»⁹². Под судебной процессуальной формой понимается «установленный нормами процессуального права и отвечающий универсальным общепризнанным стандартам правосудия последовательный порядок рассмотрения и разрешения дел судом, включающий в себя систему гарантий, направленных на обеспечение прав и свобод человека и

⁸⁹ Об административной юстиции в зарубежных странах см.: Соловьёв А. А., Опа-лев Р. О. Административная юстиция в зарубежных государствах : особенности функционирования отдельных институтов административного судопроизводства / Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). М., 2017.

⁹⁰ См.: Приженникова А. Н. Административное судопроизводство в арбитражных судах – арбитражный процесс? // Lex Russica. 2013. № 7. С. 745.

⁹¹ Об активной роли суда см., например: Орлов А. В. Активная роль суда в административном судопроизводстве // Рос. судья. 2016. № 8. С. 12–15.

⁹² Кудрявцева В. П. Категория «судебный порядок» в гражданском и административном судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 11. С. 26–30.

гражданина посредством осуществления судебной власти»⁹³. Подлежит уверенному предположению наличие специальных характеристик судебных процессуальных форм, которые устанавливаются различными процессуальными законодательными актами.

КАС РФ изменил представление о предназначении самого производства по административным делам и распространил на данное производство новые категории, создав при этом и новые представления о многих институтах, входящих в действующие в России на протяжении десятилетий процессуальные формы. В данном случае развитие относительно новой административно-процессуальной формы основывается и на сущностных моментах теоретической концепции *оценочных понятий* процессуального права⁹⁴ и современных *целей* процессуального правового регулирования⁹⁵.

Административно-процессуальная форма – это специальная юридическая конструкция, включающая в свое содержание надлежащие принципы, порядки, производства, целью которых являются защита прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, а также решение задач административного судопроизводства. Административно-процессуальная форма представляет собой установленные административно-процессуальным законодательством правила рассмотрения и разрешения судами общей юрисдикции административных дел в порядке административного судопроизводства.

В специальной литературе под административно-процессуальной формой в самом общем виде понимается «система правил, определяющих особенности судебного рассмотрения административных дел»⁹⁶. Здесь уместно согласиться с мнением А. В. Новикова, который, не являясь сторонником формирования в России специализированных административных судов, тем не менее, считает, что одной из основных задач науки административного права является сегодня создание стройной концепции административно-процессуальной формы «с особыми правилами рассмотрения административных дел, носящими не искусственный характер, а действительно обусловленных спецификой административных отношений»⁹⁷.

⁹³ Жилин Г. А. Судопроизводство в механизме обеспечения правового статуса личности // ЗАКОН. 2016. № 1. С. 138.

⁹⁴ См., например: Агеева Г. Е. Оценочные понятия процессуального права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014.

⁹⁵ См.: Шрамкова М. Н. Цели, средства и результаты процессуально-правового регулирования : общетеоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014.

⁹⁶ Новиков А. В. Административно-процессуальная форма // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 7 / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 2013. С. 452 ; *Его же*. Административно-процессуальная форма : научные и правовые реалии // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 70–80. См. также научные труды советского периода, например: Лория В. А. Некоторые вопросы теории кодификации административного процессуального права. Тбилиси, 1974.

⁹⁷ Новиков А. В. Административно-процессуальная форма // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административного

Согласно мнению других ученых, административно-процессуальная форма представляет собой «установленный законом, базирующийся на принципах права, последовательный, упорядоченный по стадиям оптимальный порядок отправления правосудия по административным делам, включающий определенную систему гарантий и направленный на достижение конечной цели – восстановления нарушенного публичного права или защиты охраняемого законом интереса»⁹⁸. Автор пишет, что «административно-процессуальная форма защиты нарушенного права регулируется нормами КАС РФ и осуществляется в суде»⁹⁹.

Можно предположить, что практически все аспекты масштабной дискуссии об административной юстиции создавали значительные предпосылки для становления и развития административно-процессуальной формы, применяемой конкретно в процессе рассмотрения судами административных дел¹⁰⁰ в порядке административного судопроизводства; специализация судопроизводства на административных делах обуславливает и специальные черты административно-процессуальной формы.

Вопрос об административно-процессуальной форме, развитой специально для разрешения административных дел в порядке административного судопроизводства, ставился и рассматривался учеными-административистами применительно к общей теме развития в стране административной юстиции и установления специализации судопроизводства. Очень убедительно мнение, согласно которому целесообразно учитывать нормы и правила, установленные в ныне действующих ГПК РФ и АПК РФ, с целью проведения унификации процессуальных отношений в области рассмотрения административных дел и обеспечения соблюдения единой терминологии¹⁰¹. В более общем плане, традиционные для административного процесса институты обусловлены особенностями административного судопроизводства, «определяющими необходимость модификации процессуальной формы и учета особенностей публичного права»¹⁰². В литературе обосновывается точка зрения, что создание полноценной специальной процедуры судопроизводства (а к ней можно, например, отнести и административное судопроизводство) может

тивно-процессуального законодательства. Воронеж, 2013. С. 454–455. См. также: Дудникова Г. В. Арбитражная процессуальная форма : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005.

⁹⁸ См.: Свирин Ю. А. Административное судопроизводство : учеб. для бакалавров. М., 2016. С. 6.

⁹⁹ Там же. С. 30.

¹⁰⁰ Ученые отмечают нерешенность проблемы по определению как понятия «административного дела», так и видов административных дел. См., например: Воронов А. Ф. О задачах административного судопроизводства, защите государственных интересов и классификации административных дел // Законодательство. 2016. № 5. С. 44–51.

¹⁰¹ См.: Ноздрачев А. Ф. Административное судопроизводство как формирующийся институт административного права // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Воронеж, 2013. С. 461–462.

¹⁰² Оптимизация гражданского правосудия России // под ред. В. В. Яркова. М., 2007. С. 29.

появиться лишь в условиях, когда уже применяемая на практике процессуальная форма «не может быть использована в силу ее несоответствия целям и задачам специализированного правосудия, а также предмету судебной деятельности»¹⁰³; при этом констатируется, что процессуальные особенности рассмотрения отдельных категорий гражданских дел вписываются в «существо гражданской процессуальной формы»¹⁰⁴. Дополняющий эти суждения вывод заключается в том, что единственным положительным результатом принятия КАС РФ является только формирование *единой и унифицированной процедуры* рассмотрения судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел, возникающих из публичных правоотношений¹⁰⁵.

Ученые отстаивают самостоятельность административно-процессуальной формы, подчеркивая при этом, что «обособление административного судопроизводства от гражданского соответствует конституционным началам отечественной правовой системы»; «несомненно и то, что оно представляет собой процессуальную форму, наряду с гражданской процессуальной формой»¹⁰⁶. Таким образом, административно-процессуальная форма, как, впрочем, и все находящиеся в ее структуре процессуальные институты, обусловлены правовой средой и главными особенностями *административно-правовых отношений*. Следовательно, характер различных административно-процессуальных институтов по КАС РФ и порядок их применения во многом обусловлены публично-правовыми условиями возникновения соответствующего вида административно-правового спора. Специфические черты «административно-процессуальной формы» («административно-процессуальной процедуры рассмотрения административных дел» или «особого процессуального режима» разрешения дел, возникающих из публично-правовых отношений), очевидно, позволяют сделать вывод, что применение основных административно-процессуальных институтов становится необходимым фактором функционирования административного судопроизводства и достижения решения его главных задач¹⁰⁷.

В специальной литературе кроме термина «административно-процессуальная форма» используется также понятие «административно-процессуальная процедура рассмотрения административных дел», специальными особенностями которой являются, например: а) возможность истребования по инициативе суда от органов публичной власти оспариваемого в суде административного акта, документов и доказательств, необходимых для пра-

¹⁰³ Громошина Н. А. Дифференциация, унификация и упрощение в гражданском судопроизводстве. М., 2010. С. 99.

¹⁰⁴ Там же.

¹⁰⁵ См.: Громошина Н. А. Кодекс административного судопроизводства : оценка перспектив // Вестник гражданского процесса. 2013. № 3. С. 47–57.

¹⁰⁶ Михайлова Е. В. Административное судопроизводство как процессуальная форма защиты нарушенных публичных прав // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 4. С. 39.

¹⁰⁷ Задачи административного судопроизводства проанализированы учеными в опубликованных научных трудах. См., например: Воронов А. Ф. О задачах административного судопроизводства, защите государственных интересов и классификации административных дел // Законодательство. 2016. № 5. С. 41–51.

вильного разрешения административного дела (в этом заключается так называемая «активная роль» судьи в административном судопроизводстве; ведь административному истцу вряд ли доступно во всех случаях получение таких документов); б) бремя доказывания по административному делу возлагается на субъекта осуществления административной власти (т. е. на субъекта, имеющего так называемые властные полномочия); в) любое поступившее в суд заявление по административному делу обязательно должно быть рассмотрено судьей¹⁰⁸; имеются и другие признаки, традиционно анализируемые учеными, когда заходит речь о принципиальных особенностях административно-процессуальной формы.

Обсуждение проблемы *единства и дифференциации административного судопроизводства* приводит ученых к выводу, во-первых, об уже сформировавшихся в процессуальном законодательстве России общих чертах административного судопроизводства, среди которых вновь указывается и повышенная активность суда, полномочного по своей инициативе истребовать доказательства, и особый порядок распределения бремени доказывания по административному делу¹⁰⁹, и некоторые другие. Во-вторых, определенные в начале XXI в. в ГПК РФ и АПК РФ судебные процедуры разрешения административных дел, с одной стороны, дублируются, а с другой – имеют «неоправданные различия»¹¹⁰. В качестве основного вывода предлагалось унифицировать правила рассмотрения административных дел «в особенной части Кодекса административного судопроизводства»¹¹¹. Однако и здесь главным обстоятельством, на которое следует обратить внимание, является особый и отличный от гражданских дел порядок разрешения административных дел, которые подчинены, по мнению ученых, «разным процессуальным режимам». Таким образом, административно-процессуальный режим рассмотрения административных дел, установленный при обязательном учете императивных признаков правового процессуального регулирования, обуславливает и определение порядка применения в административном судопроизводстве различных процессуальных институтов.

Таким образом, особенности «административно-процессуальной формы» («административно-процессуальной процедуры рассмотрения административных дел» или «особого процессуального режима» разрешения дел, возникающих из публично-правовых отношений) неминуемо приводят к необходимости констатации, что и процессуально-правовой режим применения сформированных в КАС РФ процессуальных институтов – важнейшее условие (предпосылка) и одновременно влиятельная и масштабная характеристика в целом самого административного судопроизводства.

¹⁰⁸ См.: Ноздрачев А. Ф. Административное судопроизводство как формирующийся институт административного права. С. 462.

¹⁰⁹ См.: Слепченко Е. В. Проблемы судопроизводства и судоустройства по делам, возникающим из публичных правоотношений // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуально-го законодательства. Воронеж, 2013. С. 723–724.

¹¹⁰ Там же. С. 725.

¹¹¹ Там же. С. 726.

На формирование административно-процессуальной формы, очевидно, воздействовали в том числе и материальные административно-правовые отношения. Разработанные в сфере административных и иных публичных правоотношений *административно-правовые режимы*¹¹² становятся основой, на которой в последующем развиваются условия и появляются факторы для практического создания административно-процессуальных отношений с целью разрешения административных и иных публичных споров. Несомненно, главнейшую роль здесь играют *правила* административного судопроизводства, составляющие содержание административно-процессуальной формы. В современной литературе указывается, что «в настоящий период административное судопроизводство, став учебной дисциплиной, отделилось от предмета “гражданский процесс” и получило самостоятельное значение. Это полностью относится и к правовой науке в указанной области знаний»¹¹³.

Каждый институт, входящий в структуру административно-процессуальной формы, выполняет специальную роль в деле достижения целей и решения задач административного судопроизводства. Например, *институт предварительной защиты по административному иску*, с одной стороны, является необъемлемой частью административного процесса (рассмотрения судом общей юрисдикции административных дел), а с другой – он привносит в процессуальную форму по КАС РФ административно-правовые особенности, которые, в свою очередь, обусловлены общей юридической средой публичного администрирования и спецификой используемых в практике публичного управления административных процедур. Таким образом, даже только эти свойства дают возможность увидеть публично-правовую природу предварительной защиты по административному иску, объясняющей различные стороны административно-процессуальной формы в рамках действующего КАС РФ.

Все элементы юридической конструкции «*административно-процессуальная форма*» призваны гарантировать защиту прав, свобод и законных интересов человека, гражданина, организаций от незаконных действий (бездействия) и решений органов публичной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Административно-процессуальная форма объединяет потенциал многочисленных административно-процессуальных институтов в системе административного судопроизводства с целью правильного и эффективного решения его *основных задач*. КАС РФ в ст. 3

¹¹² О понятии «административно-правовой режим» см. в новейшей литературе: Ноздрачев А. Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 98–110. См. также: Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации : теория и современная практика / Е. С. Болтанова, А. А. Здоровцева, О. А. Золотова [и др.] ; отв. ред. проф. А. Ф. Ноздрачев. М., 2017.

¹¹³ Административное судопроизводство : учебник / под ред. М. К. Треушникова. М., 2017. С. 4.

указывает в числе основных *задач*¹¹⁴ административного судопроизводства следующие:

- 1) обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений;
- 2) защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений;
- 3) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел;
- 4) укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Перечисленные задачи административного судопроизводства сравнимы с задачами, например, гражданского судопроизводства, определенными в ст. 2 ГПК РФ, которая относит к задачам *гражданского судопроизводства* (1) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданских дел в (2) целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, других лиц, являющихся субъектами гражданских, трудовых или иных правоотношений. Таким образом, в ГПК РФ законодатель определяет фактически основную задачу (правильное и своевременное рассмотрение и разрешение дел) и указывает на цели, которые нужно достигать посредством использования всех правовых норм, принципов, возможностей, предоставляемых самой *гражданско-процессуальной формой*. Не привносит каких-то особых и новых характеристик в содержание обсуждаемого вопроса о задачах и целях судопроизводства ст. 2 Арбитражного процессуального кодекса РФ, которая первой задачей называет *защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов* лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность (прав и законных интересов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, органов государственной власти РФ и ее субъектов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц). Таким образом, лишь ГПК РФ конкретно определяет задачи и цели¹¹⁵ судопроизводства, в то время как и действующий АПК РФ, и КАС РФ констатируют *задачи* судопроизводства.

Сложившийся в настоящее время в процессуальном праве России стандарт (или модель) *административного судопроизводства*, безусловно, базируется (или, можно сказать, обязательно должна основываться) на сформировавшихся в течение десятилетий в ГПК РФ и АПК РФ *системах производства по делам, возникающим из административных и иных публичных*

¹¹⁴ Детально вопрос о задачах административного судопроизводства рассматривается в работе А. Ф. Воронова. См.: Воронов А. Ф. О задачах административного судопроизводства, защите государственных интересов и классификации административных дел // Законодательство. 2016. № 5. С. 41–51.

¹¹⁵ См.: Жилин Г. А. К вопросу о целях административного судопроизводства в свете законодательных новаций // ЗАКОН. 2013. № 6. С. 104–111.

правоотношениях (например, на ранее действовавшем подразделе III ГПК РФ «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений»). Следовательно, и отдельные институты производства по административным делам в административном судопроизводстве будут также в допустимых и разумных пределах формироваться с учетом содержания и применения аналогичных институтов в *гражданском и арбитражном* процессах.

До вступления в силу КАС РФ (15 сентября 2015 г.) производство в судах общей юрисдикции по делам, возникающим из публичных отношений, осуществлялось в рамках гражданского судопроизводства. Нормативной процессуальной основой такой судебной процедуры являлся в то время подраздел III раздела II Гражданского процессуального кодекса РФ «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений»; в системе арбитражного процессуального права аналогичным нормативным правовым материалом являлся раздел III Арбитражного процессуального кодекса РФ. При этом данный вид правовых споров (административные дела) в соответствии с ч. 1 ст. 246 ГПК РФ разрешался судами в соответствии с общими правилами искового производства (в арбитражном процессе это ч. 1 ст. 189 АПК РФ); вместе с тем в то время были предусмотрены и некоторые особенности разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений (гл. 23–26.2 ГПК РФ и раздел III АПК РФ «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений»).

Важнейшими аспектами обсуждаемого вопроса являются действенность (эффективность), полноценная реализуемость и полезность административно-процессуальной формы. Среди факторов, определяющих эффективность правосудия по различным правовым спорам (делам), центральное место отводится всегда *процессуальной форме*. Такое мнение высказал в 2001 г. А. В. Цихоцкий применительно к необходимости поиска «научно обоснованных моделей ГПК»¹¹⁶. Но данная идея, конечно, актуальна и сегодня, когда рассматривается вопрос о формировании и дальнейшем развитии административно-процессуальной формы, вытекающей из КАС РФ.

Созданная законодателем в КАС РФ *административно-процессуальная форма*, непременно, должна включать в себя необходимое и достаточное для ее *эффективного функционирования* число институтов, правовых средств, процессуальных правовых механизмов, направленных на решение одной из главных задач современного административного судопроизводства – обеспечение защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений. В более широком плане важнейшими задачами формирования и реализации *административно-процессуальной формы* выступают обеспечение надлежащего юридического качества отношений в сфере административных и иных публичных

¹¹⁶ Цихоцкий А. В. Приемы законодательной техники при построении Гражданского процессуального кодекса // Законотворческая техника современной России : состояние, проблемы, совершенствование : сб. статей : в 2 т. / под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2001. Т. II. С. 454.

правоотношений, гарантирование принципа законности при организации и функционировании органов публичной власти, предотвращение нарушений в сфере указанных правоотношений. Можно предположить, что содержащиеся в КАС РФ процессуально-правовые средства заключают весьма значительный потенциал, позволяющий говорить об их правоприменительной эффективности, посредством использования которых достигается своевременное рассмотрение и разрешение административного дела, гарантируется защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в сфере публичных правоотношений.

Сам КАС РФ – результат длительной научной дискуссии по проблемам выбора в России модели *административной юстиции* и итог законотворческой деятельности в области *административного судопроизводства*. Очевидно, что КАС РФ будет содействовать и адекватному реформированию самой судебной власти. Российская доктрина и модель административной юстиции (как, например, развивались сходные правоотношения в области *конституционной юстиции*¹¹⁷) со временем будут совершенствоваться под влиянием как развития законодательства об административном судопроизводстве, улучшения судебной практики по административным делам, так и углубления научного знания по данным вопросам. Следовательно, появившиеся новые процессуально-правовые институты, специально подготовленные для обеспечения законности в сфере административных (и иных публичных) правоотношений и правильного разрешения возникших в ней административных и других публичных споров, содержат признаки, организационно-функциональные принципы, элементы, традиционно приспособленные регламентировать порядок разрешения административных дел в рамках *особой процессуальной формы*.

Следует полностью поддерживать мнение о том, что создание нового процессуального законодательства (например, административного судопроизводства) или «изменения качества ГПК ... за счет развития его содержательной структуры, использования современной законодательной техники является важным фактором, обеспечивающим качество процессуального законодательства»¹¹⁸. При этом происходит изменение самих понятий и институтов, которые уже длительное время применялись в судебной практике; вырабатывается новая терминология и при этом используется зарубежный опыт правовой регламентации соответствующих отношений. Если кратко вспомнить теорию административного процесса, созданную на рубеже XIX – начала XX в., то административный процесс считался сложным процессом с невыясненной его юридической природой («гораздо сложнее и

¹¹⁷ См.: Хабриева Т. Я. Юридическая наука и развитие конституционной юстиции // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 5 (53). С. 24.

¹¹⁸ Цихоцкий А. В. Приемы законодательной техники при построении Гражданского процессуального кодекса // Законотворческая техника современной России : состояние, проблемы, совершенствование : сб. статей : в 2 т. / под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2001. Т. II. С. 465. См. также: Его же. Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. Новосибирск, 1997. С. 279–287.

уголовного, и гражданского»¹¹⁹). Одновременно утверждалась мощное воздействие административного процесса на формирование передовых и соответствующих принципам правового государства процессуальных форм, перестраивающих обычные представления об административном праве. М. Д. Загряцков писал, что даже «некоторый эклектизм административного процесса не препятствует тому, чтобы применение процессуальных норм к исследованию административных актов “облагораживало” административное право»¹²⁰.

Развитие законодательства об административном судопроизводстве, завершившееся в итоге принятием в феврале 2015 г. КАС РФ, обусловило, во-первых, пересмотр сложившихся теоретических конструкций в сфере процессуального обеспечения исковых требований и необходимость выработки специализированной, т. е. приспособленной под потребности административного судопроизводства, формы обеспечения административного иска, и, во-вторых, необходимость повышения уровня гарантированности судебной защиты прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций при разрешении судами общей юрисдикции административных и иных публично-правовых споров¹²¹.

Формирование масштабных областей *процессуального законодательства* всегда предусматривает разработку новых институтов, являющихся неотъемлемой частью соответствующего вида судебного процесса; исторически в теории гражданского процессуального права можно найти обоснования целесообразности и объективности возникновения того или иного процессуального правового института, когда его появление основывается на принципиальных запросах практики модернизации различных сфер правового регулирования. В. С. Малченко в начале XX в. так говорил о развитии гражданского процесса после 1864 г.: «Отзывчивость законодателя на запросы жизни должна строго и пронизательно отделять запросы случайные, временные, от потребностей общих и коренных»; «судебные уставы 1864 г. зиждутся на столь прочном и ценном фундаменте, а общая архитектоника их

¹¹⁹ Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве // Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 2. Воронеж, 2004. С. 293.

¹²⁰ Там же.

¹²¹ В литературе обосновываются различные мнения о принятом КАС РФ; встречаются критические суждения о его положениях и даются невысокие оценки. Например, А. Н. Латыев отмечает, что данный процессуальный кодекс «содержит крайне мало действительно новых идей – не считать же таковой переименование сторон административного судопроизводства в административных истцов и ответчиков!» (Латыев А. Н. Концепция единого гражданского процессуального кодекса России : взгляд с другой стороны // Вестник гражданского процесса. 2015. № 1. С. 54) ; Алексеевская Е. И. Установление единого уровня правовых гарантий справедливого судебного разбирательства в правовом регулировании судопроизводства – средство действенного обеспечения прав человека // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 2. С. 106–108 ; Кодекс административного судопроизводства : ожидания и перспективы // ЗАКОН. 2015. № 9. С. 18–32. См. также мнение юриста-практика: Манько Б. Шаг назад в развитии процессуального права // Новая адвокатская газета. 2016. № 23. С. 12–13 ; № 24. С. 12–13.

столь гармонична и целесообразна, что достаточно отремонтировать и обновлять те части и службы, которые уступили давлению времени»¹²².

Именно поэтому разработка контуров специальной административно-процессуальной формы и учет в ее структуре главных элементов, если принимать во внимание мнение В. С. Малченко, происходит под «давлением времени», когда формируется общее законодательство об административном судопроизводстве. Сегодня же для аргументированного включения в структуру административно-процессуальной формы всех установленных в КАС РФ процессуальных институтов требуется объемная практика деятельности судов общей юрисдикции по применению соответствующих правовых норм. Следовательно, традиционные для *процессуального права* институты, принципы, нормы, включенные в содержание административного судопроизводства, непременно, должны анализироваться, в первую очередь, с позиций их органичного включения в структуру *административно-процессуальной формы*, представляющей собой в самом общем виде цельную систему специальных административных процессуальных правовых отношений. Как можно предположить, содержащиеся в КАС РФ принципы и административно-процессуальные институты отражают публично-правовые характеристики сферы возникновения спорных правоотношений между субъектами права, а также особенности используемых в судебном административном процессе методов¹²³.

Важнейшим аспектом проводимой общей дискуссии по административно-процессуальной форме (как несколько лет назад, так и сегодня) является разграничение принципов и правил рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, в зависимости от вида процесса – *гражданского* или *административного судопроизводства*, а также соотношение гражданско-процессуальной формы и административно-процессуальной формы. До принятия КАС РФ ученые выдвигали различные подходы к оценке предлагаемых нововведений в системе административного процессуального законодательства: одни разрабатывали новые юридические конструкции применительно к процессуальной форме разрешения административных дел и призывали «сформировать единые принципы, нормы и правила при рассмо-

¹²² Малченко В. С. Общий очерк движения гражданско-процессуального законодательства после 1864 года // Суд и права личности : сб. статей / под ред. Н. В. Давыдова, Н. Н. Полянского. М., 2005. С. 109.

¹²³ В современной специальной литературе весьма глубоко и содержательно исследуются вопросы о развитии гражданско-процессуальной формы в обсуждаемом сегодня *едином Гражданском процессуальном кодексе* России. При этом анализируются и ключевые вопросы модернизации процессуального законодательства. Неминуемо встает и вопрос о соотношении частно- и публично-правовых начал в системе гражданского судопроизводства. По мнению Т. В. Сахновой, отстаивающей «баланс частноправового и публично-правового в методах процесса», приоритет должен оставаться за частнопрововым началом «как гармонично отвечающему идее процедурности процесса, его сути и предназначению» (Сахнова Т. В. О концепте единого гражданского процессуального кодекса России (заметки по поводу) // Вестник гражданского процесса. 2015. № 1. С. 26). См. также: Курочкин С. А. О перспективах развития частных и публичных начал в гражданском процессе // Вестник гражданского процесса. 2014. № 1. С. 29–48.

трених всех дел, вытекающих из публичных правоотношений, и освободить ГПК РФ и АПК РФ от несвойственных им функций регулирования административного судопроизводства»¹²⁴; другие видели главную проблему не в новом процессуальном кодексе (КАС РФ) или в автономии административных судов, а в понимании «сущностных аспектов административной юстиции»¹²⁵. Отдельные ученые – представители науки гражданского процесса также не возражали против принятия КАС РФ, который отражал бы «особенности процессуального регламента по данной категории дел и унифицировал соответствующие правила»¹²⁶. Правда, можно было встретить также точку зрения об «абсолютной непродуктивности» и даже «вредности» предложения о создании административного процесса, который регламентировался бы административно-процессуальным кодексом¹²⁷. В литературе обосновывается также мнение, что «КАС РФ самостоятельной и отличной от гражданского судопроизводства процессуальной формы не создает, что наглядно подтверждается обсуждаемыми в Верховном Суде Российской Федерации предполагаемыми законодательными новеллами»¹²⁸. По мнению Т. В. Сахновой, «процедуры судебного рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, перенесенные в КАС из ГПК, – суть специальные процедуры по отношению к общим судебным процедурам рассмотрения дел, закрепленным в ГПК и будущем едином ГПК РФ. По своей природе они также – *цивилистические процессуальные*, подчиненные всем принципам и критериям *цивилистической процессуальной формы*. Некоторые особенности этих процедур (в частности, усиление в методах процесса публично-правового компонента и полномочий *ex officio* суда), позволившие в свое время обособить их в вид производства по ГПК 2002 г., не подрывают данный постулат»¹²⁹.

Что касается споров относительно соотношения гражданско-процессуальной формы и административно-процессуальной формы, то как в прошлом, так и в настоящее время исследователи обращают внимание на их схожесть по некоторым параметрам, на ряд их соответствий, одинаковых процедур, аналогичных институтов и правовых порядков. Но ведь по-другому и быть не может: первые процессуальные правила, вызванные к жизни возникновением материальной административной юстиции, были включены в Гражданский процессуальный кодекс, ибо более подходящей процессуальной формы в те далекие советские времена не было, а о формировании специальной процессуальной формы вряд ли могла идти речь в тех исторических условиях. Теперь же, вместе с гигантским развитием в России законодательства об административном судопроизводстве, данный вид процессуальных отношений закономерно и обоснованно кодифицировали в специальном законе. В

¹²⁴ Будущее административной юстиции // ЗАКОН. 2013. № 1. С. 26 (мнение Н. Г. Салищевой). См.: Там же. С. 33–24 (мнение М. Краснова).

¹²⁵ Там же. С. 30 (мнение Л. Головки).

¹²⁶ Там же. С. 27–28 (мнение В. В. Яркова); см.: Там же. С. 31 (мнение Г. Жилина).

¹²⁷ Там же. С. 32 (мнение А. Боннера).

¹²⁸ Сахнова Т. В. Административное судопроизводство : проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 10. С. 45.

¹²⁹ Там же. С. 47.

этом смысле где-то должен наступить момент, когда сравнение *обеих процессуальных форм (гражданско-правовой и административно-правовой)* будет преследовать цель исследования как их общих черт, так и особенностей. И, конечно, правильным тезисом здесь является сформированность административно-процессуальной формы на основе масштабного учета общих положений гражданско-процессуальной формы. Специалисты, отмечая положительные особенности административной процессуальной формы, объясняют ее появление и развитие существованием гражданской процессуальной формы¹³⁰, определяющей в прошлом порядок рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений (речь идет об исключенном подразделе III ГПК РФ).

Вообще спор о соотношении *гражданского и административного* процессов (гражданского и административного судопроизводства) имеет вековую историю. Например, С. А. Корф, создавая теорию административной юстиции, писал: «источником и образцом построений административного процесса послужил процесс гражданский; столетние принципы последнего были применены ко вновь родившемуся в XIX в. административному процессу; в равной мере сие относится и к Франции, и к Италии, и к Германии, и к Австрии. Да иначе и быть не могло, если принять во внимание, с одной стороны, их духовное сродство, с другой же, – теоретическую разработанность процесса гражданского. Этим объясняется, что многие принципы обоих процессов совершенно тождественны, другие весьма похожи друг на друга»¹³¹. М. Д. Загряцков констатировал, что «процесс является самой разработанной стороной административной юстиции... Процессуальные формы, заимствованные из гражданского процесса, значительно улучшены. Процедура упрощена и ускорена, индивидуалистические крайности сглажены. Это особенно бросается в глаза при сравнении с гражданскими судами, где все движение процесса обусловлено действиями сторон... Характер процесса – состязательно-инструктивный. Публичность, гласность, устность, непосредственность здесь, как и везде, служат могучим орудием отыскания истины»¹³².

¹³⁰ См.: Щепалов С. В. Об усмотрении суда в рамках административной процессуальной формы // Рос. юстиция. 2015. № 6. С. 42–43.

¹³¹ Корф С. А. Административная юстиция в России. Книга вторая : очерк действующего законодательства // Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 1 / сост. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 2004. С. 686.

¹³² Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве // Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 2. С. 293–294. Об административном судопроизводстве как состязательном судебном процессе см.: Зеленцов А. Б. Административная юстиция как судебное административное право : концептуальные проблемы. М., 2014. С. 40–52. Об особенностях действия принципа состязательности в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, см.: Грешинова Н. А. Формы закрепления принципа состязательности в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 5. С. 11–12; Анохин В. С. Судебная система Российской Федерации : проблемы и пути совершенствования // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 3. С. 6–11; Яковлева А. П. Состязательность административного судопроизводства // Вестник Поволжского института управления. 2015. № 6. С. 107–112.

Развитие теоретических основ соотношения *гражданского* и *административного* процессов, очевидно, испытывало на себе сильное воздействие со стороны укреплявшегося в конце XIX – начале XX в. административного права, которое, в свою очередь, формировалось под влиянием идей и принципов правовой государственности, а также законодательства о публичном управлении. По мнению Э. Аннерса, «принципы и институты административного права, созданные в буржуазном правовом государстве XIX и начала XX в., стали составлять основу сердцевины политики благосостояния в демократических парламентских государствах XX в. ... Поэтому в промышленно развитом обществе административное и тесно связанное с ним социальное право на практике зачастую имели большее значение для индивида, чем гражданское право»¹³³.

Немаловажно заметить, что в рамках проводимых дискуссий (еще задолго до принятия КАС РФ) как о задачах, этапах осуществления и полученных результатах судебной реформы в России, так и об оптимизации гражданского правосудия ученые предлагали формирование специальной административно-процессуальной формы, основанной в будущем на КАС РФ, который содержал бы особенности «процессуального регламента» разрешения административных дел и привнес бы *унификацию* уже установленных правил административного судопроизводства независимо от осуществляющего его суда¹³⁴. Вместе с тем высказывалось также и прямо противоположное мнение, заключающееся в отрицании целесообразности и необходимости особой процессуальной формы для разрешения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Аргументировался данный вывод наличием «универсальных» и «эффективных» гарантий, которые представляла применяемая ранее в судах (до вступления в силу КАС РФ) гражданская процессуальная форма, установленная подразделом III ГПК РФ¹³⁵.

Ученые выдвигают и обосновывают тезис о том, что «особая процессуальная форма необходима только тогда, когда другие существующие формы не способны эффективно защищать права и интересы физических и юридических лиц от незаконных решений, действий (бездействия) органов государственной власти и должностных лиц»¹³⁶. К числу «фундаментальных изъянов», по мнению авторов, относится «функциональное уравнивание

¹³³ Аннерс Э. История европейского права / Ин-т Европы. М., 1994. С. 326.

¹³⁴ См.: Оптимизация гражданского правосудия России / под ред. В. В. Яркова. М., 2007. С. 30.

¹³⁵ См.: Щепалов С. В. К вопросу о совершенствовании процессуальной формы административного судопроизводства // Рос. юстиция. 2014. № 8. С. 29. При этом автор предлагает исследовать термин «административно-процессуальная форма» применительно к «производству по делам об административных правонарушениях» (см.: Там же. С. 32).

¹³⁶ Ильин А. В. К вопросу о возможности существования административного судопроизводства как отдельной процессуальной формы // ЗАКОН. 2013. № 4. С. 129. Обсуждаемой проблемой является также структура единого процессуального кодекса. См.: Ненашев М. М. О структуре нового ГПК РФ: унификация судебной системы // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 9. С. 7–10; Герасимов А. В., Данилов Д. Б. Реформирование ГПК РФ в связи с принятием КАС РФ // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 7. С. 3–7.

гражданского судопроизводства и административного судопроизводства»¹³⁷. Сторонники создания в России *единого Кодекса гражданского судопроизводства*, ссылаясь на содержащееся, по их мнению, в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ «единство судостроительной формы реализации правосудия», предвидят появление «суперотрасли судебного процессуального права, регулирующей одновременно процедуру в гражданском, арбитражном и административном процессах»¹³⁸.

Наконец, авторы констатируют, что несмотря на конституционно-правовое установление административного судопроизводства, тем не менее, оно не существует в качестве отдельной формы осуществления правосудия, а гражданская процессуальная форма «поглотила» административное судопроизводство; при этом предпринимаются попытки аргументировать отсутствие в настоящее время «административного судопроизводства как отдельной формы осуществления правосудия», а само отсутствие данного процессуального института не считать «сколь угодно серьезной практической проблемой»¹³⁹. Отдельные ученые, анализируя вопросы принятия КАС РФ и его влияние на формирование особой процессуальной формы, аргументируют тезис о том, что «КАС РФ не создает новой процессуальной формы, в сравнении с ГПК РФ»¹⁴⁰.

Ученые обосновывают также идею необходимости унификации норм ГПК РФ и АПК РФ в части регламентации порядка судебного разбирательства дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений¹⁴¹. Весьма позитивно оценивая предложения по унификации процессуального законодательства, исследователи полагают, что проект единого ГПК – это «первый шаг на пути к созданию Судебного кодекса, общего для гражданского, арбитражного, уголовного процесса и административного судопроизводства»¹⁴². Наряду с этим высказываются сомнения в возможности формирования «суперотрасли судопроизводственного права в действующем законодательстве»¹⁴³. Наконец, в дискуссиях, посвященных «цивилистическому процессу»¹⁴⁴ (как обобщенного понятия для арбитражного и граждан-

¹³⁷ Серков П. П. К вопросу о современном понимании административного судопроизводства // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина. 2014. № 2. С. 52.

¹³⁸ Потапенко С. В. От концепции единой науки процессуального права до создания нового «единого» гражданского процессуального кодекса // Рос. юстиция. 2014. № 9. С. 3.

¹³⁹ См.: Ильин А. В. К вопросу о возможности существования административного судопроизводства как отдельной процессуальной формы // ЗАКОН. 2013. № 4. С. 119–129.

¹⁴⁰ Сахнова Т. В. Административное судопроизводство : проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 39.

¹⁴¹ См.: Клейн Н. И. Сравнительный анализ норм ГПК РФ и АПК РФ о производстве по делам, возникающим из административных и иных публичных отношений // Вестник гражданского процесса. 2013. № 3. С. 8–18.

¹⁴² Малешин Д. Я. От концепции единого ГПК к общему Судебному кодексу // Вестник гражданского процесса. 2016. № 3. С. 24.

¹⁴³ Шерстюк В. М. К десятилетия ГПК РФ. Современные проблемы системы гражданского процессуального права // Вестник гражданского процесса. 2013. № 3. С. 43–44.

¹⁴⁴ Под цивилистическим процессом понимается урегулированная нормами гражданского и арбитражного процессуального права «деятельность судов общей юрисдикции и

ского процессов), подвергается критике само отнесение дел по спорам, возникающим из публичных правоотношений, к гражданским (цивилистическим); при этом предлагаются изъятие всех дел такого рода из ГПК РФ и АПК РФ и их включение в Кодекс административного судопроизводства¹⁴⁵.

В качестве промежуточного вывода, вытекающего из вышесказанного, можно предположить, что сама дискуссия о структуре цивилистического процесса¹⁴⁶, о включенности в него в зависимости от определенных критериев разных видов судопроизводства позволяет усомниться в «унифицированности» и «всеобъемности» гражданско-процессуальной формы, одинаково эффективно применяемой для разрешения различных категорий правовых споров. Во всяком случае данный вопрос в настоящее время актуализируется в связи с уже сделанными шагами по конструированию административно-процессуальной формы, которая при известной самостоятельности и специализации, несомненно, должна учитывать сложившиеся закономерности и особенности процессуальной правовой регламентации в гражданском и арбитражном процессах. Высказывается мнение, что единственным положительным итогом принятия КАС РФ может стать лишь создание *единой и унифицированной процедуры* рассмотрения судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел, возникающих из публичных правоотношений¹⁴⁷.

Многие авторы придерживаются позиции, что будущее административной юстиции должно определяться в большей мере совершенствованием уже существующих сегодня институтов и процедур, не создавая при этом новых правовых образований¹⁴⁸ (это пожелание относилось и к разрабатываемому в те годы КАС РФ). Обосновывалась точка зрения, в соответствии с которой развитие судебной системы страны предпочтительнее осуществлять посредством формирования единой системы судов, включающей в себя специализированные суды (например, суды по разрешению экономических спо-

арбитражной юрисдикции по рассмотрению материальных споров частноправового характера, возникающих между равными лицам, и иных дел, отнесенных законом к подведомственности этих судов» (Поляков И. Н. О цивилистическом процессе и реформе российской судебной системы (вопросы гармонизации) // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 8. С. 53). См. также: Лазарев С. В. Структура российского цивилистического процесса // Рос. юстиция. 2013. № 2. С. 59–62.

¹⁴⁵ См.: Поляков И. Н. О цивилистическом процессе и реформе российской судебной системы (вопросы гармонизации) // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 8. С. 53.

¹⁴⁶ См.: Лазарев С. В. Структура российского цивилистического процесса // Рос. юстиция. 2013. № 2. С. 59–63.

¹⁴⁷ См.: Громошина Н. А. Кодекс административного судопроизводства : оценка перспектив // Вестник гражданского процесса. 2013. № 3. С. 47–57. См. также: Его же. К вопросу об объединении высших судов и кодексе административного судопроизводства // Рос. юстиция. 2014. № 1. С. 42–44. См. также: Грось Л. А. О проекте Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Исполнительное право. 2013. № 2. С. 17–19.

¹⁴⁸ См.: Будущее административной юстиции // ЗАКОН. 2013. № 1. С. 35 (мнение Г. Чернышова).

ров)¹⁴⁹. В 2014 г. высказывалось мнение, что с принятием КАС РФ может ставиться вопрос «о реализации в той или иной форме идеи об обособлении судей, судебных составов или судов, рассматривающих дела, возникающие из публичных правоотношений»¹⁵⁰. Рассматривая вопросы планируемых мероприятий по модернизации судоустройства и реорганизации судебной системы в России, авторы придерживались в те годы мнения о необходимости формирования единого процессуального законодательства в виде ГПК РФ, которое содержало бы и специальные правила разрешения экономических споров¹⁵¹.

Отдельные ученые уже сегодня предлагают существенный пересмотр системы и структуры КАС РФ в надежде на достижение надлежащей унификации процедуры и на создание платформы для единообразного разрешения судами общей юрисдикции и арбитражными судами споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений¹⁵².

Невозможно не заметить, что развитие *административно-процессуальной формы* происходило в российском процессуальном праве в непосредственном взаимодействии с *гражданско-процессуальной* и *арбитражно-процессуальной формой*. Справедливо мнение, в соответствии с которым «процессуальная форма рассмотрения дел в суде с ее императивностью, законодательной определенностью и детализацией процедуры отличает отправление правосудия от иных форм разрешения споров»¹⁵³.

Ученые-административисты в настоящее время критикуют позицию Верховного Суда Российской Федерации, который своим письмом от 5 ноября 2015 г. № 7-ВС-7105/15 «Председателям верховных судов республик, краевых и областных судов, Московского и Санкт-Петербургского городских судов, судов автономной области и автономных округов Российской Федерации, Апелляционных судов Республики Крым и города федерального значения Севастополя»¹⁵⁴ закрепил для рассмотрения судами общей юрисдикции в исковом порядке категории дел по установленным в ГПК РФ правилам¹⁵⁵. Авторы отмечают, что ГПК РФ с вступлением в силу КАС РФ утратил потен-

¹⁴⁹ См., например: *Шерстюк В. М.* Реорганизация судебной системы : а дальше что? // ЗАКОН. 2014. № 3. С. 91–93.

¹⁵⁰ *Ярков В. В.* Объединение высших судов : ожидания и последствия // ЗАКОН. 2014. № 3. С. 100.

¹⁵¹ См., например: *Борисова Е. А.* Оптимизация устройства судебных инстанций в свете реорганизации судебной системы Российской Федерации // ЗАКОН. 2014. № 3. С. 108 ; *Борисова Е. А.* К вопросу о реорганизации судебной системы Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 3. С. 12–18.

¹⁵² См.: *Дивин И. М.* Унификация процессуального законодательства и правоприменительная стабильность административного судопроизводства по экономическим спорам // Административное право и процесс. 2017. № 2. С. 35.

¹⁵³ *Решетникова И. В.* Процессуальная форма и эффективность правосудия // ЗАКОН. 2010. № 7. С. 123.

¹⁵⁴ URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/>

¹⁵⁵ См.: *Соколов А. Ю., Лакаев О. А.* Проблемы определения вида судопроизводства (гражданское или административное), в котором подлежат защите права и свободы граждан // Административное право и процесс. 2017. № 1. С. 63–66.

циал, позволяющий применять в порядке гражданского судопроизводства судами общей юрисдикции его нормы при рассмотрении дел об оспаривании решений или действий (бездействия) органов и должностных лиц публичной власти. При этом, по мнению ученых, указанное письмо Верховного Суда РФ «неправомерно задевает процессуальную форму гражданского судопроизводства для рассмотрения административных по своей сути дел»¹⁵⁶, т. е. когда обжалуются решения и действия (бездействие) органов публичного управления и их должностных лиц, принятые ими в связи с реализацией гражданами трудовых, жилищных, пенсионных, а также других социальных прав. Логика использования гражданско-процессуальной формы при разрешении административных дел была продолжена некоторыми положениями постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36. «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» (например, содержащиеся в п. 1 рекомендации судам, что не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ дела, связанные с назначением и выплатой пенсий, реализацией гражданами социальных прав, дела, связанные с предоставлением жилья по договору социального найма, договору найма жилищного фонда социального использования, договору найма специализированного жилищного фонда»¹⁵⁷.

Простейший анализ процессуально-правовых положений КАС РФ позволяет прийти к выводу о том, что порядок гражданского судопроизводства не должен использоваться при рассмотрении дел, которые возникают из публичных правоотношений и при этом связаны с разрешением споров о реализации гражданских прав¹⁵⁸, а также споров о признании правовых актов, принятых органами публичной власти и их должностными лицами, незаконными в случае, когда исполнение таких актов привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей.

§ 4. Административное судопроизводство и сфера административных и иных публичных правоотношений

«Сфера административных и иных публичных правоотношений»¹⁵⁹ включает в себе как отношения, возникающие в результате установления

¹⁵⁶ Там же. С. 64. См. также: Курчевская С.В. Применение Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в судах общей юрисдикции : первый опыт, проблемы, противоречия // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 2. С. 66–71 ; Панкова О. В. Критерии разграничения административных и гражданских дел, рассматриваемых в судах общей юрисдикции // Там же. 2017. № 2. С. 33–50.

¹⁵⁷ См.: Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 11. С. 2–15.

¹⁵⁸ Для сравнения см., например: Кархалев Д. Н. Защита гражданского-правового интереса // Рос. юстиция. 2016. № 2. С. 5–7 ; Стёпин А. Б. Реализация форм защиты права : проблемы теории и практики // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 11. С. 3–6.

¹⁵⁹ В определенном смысле «сфера административных и иных публичных правоотношений» (как, впрочем, и термин «дела, возникающие из административных правоотношений») стала приобретать формально-юридическое регулирование более полувека на-

правовых порядков организации и функционирования публичного управления, так и отношения, порождаемые незаконными решениями, действиями (бездействием) органов публичной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, реализующих административные властные требования (полномочия) к физическим лицам и организациям. И для первого, и для второго вида правоотношений учреждается система *административно-правового*, *административно-процедурного* и *административно-процессуального* правового регулирования.

Как доктринальный, так и структурный теоретико-правовой анализ «сферы административных и иных публичных правоотношений» осуществляется посредством методов административно-правового регулирования. Проводимые в стране на протяжении последних 10–15 лет дискуссии о модернизации административного права привели к констатации, что в его систему непременно должны входить *административная конфликтология* и *административное судопроизводство*, которые названы «мощными подотраслями административного права»¹⁶⁰. При этом КАС РФ рассматривается в качестве важнейшего процессуально-правового источника административного права, а *административная юстиция* называется одним из важнейших «обобщающих института» современного административного права¹⁶¹.

Предмет правового регулирования КАС РФ, *задачи* и *принципы*¹⁶² административного судопроизводства в полной мере обуславливают необходимость появления в данном административно-процессуальном законе норм, правил и процедур, обеспечивающих решение основных задач эффективной защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Определяющим фактором, способствующим формированию в законе порядка рассмотрения административных и иных публично-правовых споров, является *сфера административных и иных публичных правоотношений*, в которой появляются, изменяются и прекращаются административно-правовые отношения.

Особый правовой режим организации и функционирования *сферы публичных правоотношений* определяется следующими терминами: исполнительная власть, нормативные и ненормативные (индивидуальные) правовые акты, правовые формы ее организации и осуществления, компетенция, административно-властные полномочия, административно-правовые режимы, специальный административно-правовой статус должностных лиц и государственных служащих, право применения к физическим лицам и организациям отдельных *административных властных требований*, *дискреция*, необходимость обеспечения защиты нарушенных или оспариваемых

зад, когда были приняты Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1962 г. (ст. 1) и Гражданский процессуальный кодекс РСФСР 1964 г.

¹⁶⁰ См.: Кабытов П. П., Стародубова О. Е. Модернизация административного права : обзор выступлений на проблемном семинаре // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 145 (мнение Ю. А. Тихомирова).

¹⁶¹ См.: Там же (мнение А. Ф. Ноздрачева).

¹⁶² О принципах административного судопроизводства см., например: Томчик С. Ю. Сущность принципов административного судопроизводства // Вестник Евразийской академии административных наук. 2016. № 4 (37). С. 7–9.

прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в указанной сфере правоотношений.

Практическая реализация уполномоченными органами публичной власти и их должностными лицами отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям содержит очевидные правоограничения и запреты, влекущие для определенного в законодательстве круга лиц и организаций неблагоприятные последствия. Сюда относятся, например:

приостановление деятельности или ликвидация организации (например, политической партии или ее регионального отделения);

прекращение деятельности (например, средства массовой информации);
взыскание обязательных платежей и санкций;

установление в принудительном порядке особого правового статуса для соответствующего лица (например, временное помещение иностранного гражданина, который подлежит депортации или реадмиссии, в специальное учреждение);

установление для соответствующего лица предусмотренных федеральными законами специального административно-правового режима (например, установление, продление, досрочное прекращение административного надзора в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы);

недобровольный порядок госпитализации в медицинскую организацию или психиатрическое освидетельствование лица в недобровольном порядке.

Формирование процессуальных форм защиты субъективных прав исторически осуществлялось как в теории, так и в правоприменительной практике, посредством глубокого анализа соответствующих правоотношений, непрерывного учета различий с точки зрения их материально-правового содержания и используемых в деятельности суда процессуально-правовых принципов разрешения юридических споров (различных категорий дел). Такой подход предоставляет возможность утверждать, что в сфере административных и иных публичных правоотношений развитие процессуальной формы защиты субъективных прав должно происходить на основе *доктрины субъективных публичных прав*¹⁶³, когда способ судебной защиты субъективных прав напрямую зависит от их юридического содержания и сферы правоотношений. Иными словами, порядок разрешения спора о субъективном публичном праве целесообразно разрешать в рамках административного судопроизводства.

Как судебное оспаривание нормативных или ненормативных (индивидуальных) правовых актов, решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц, защита прав гражданина, так и законность применения уполномоченными должностными лицами отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям требуют не только полноценного анализа на стадии рассмотрения административного дела, но и предварительного контроля с целью установления наиболее адекватного складывающимся условиям разрешения административного спора порядка правовой защиты интересов административного

¹⁶³ См.: Гриценко Е. В. Субъективное публичное право как объект судебной защиты // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 4 (52). С. 27–30.

истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц.

Административно-процессуальная правовая регламентация порядка разрешения спорных отношений, возникающих в сфере административных и иных публичных правоотношений устанавливается в нормах процессуального права, специально разработанных и кодифицированных в отдельном процессуальном законе¹⁶⁴. *Исковая форма* административного судопроизводства и само *административное исковое заявление* (административный иск) представляют собой наиболее подходящую (*надлежащую*) процессуальную форму для полноценного рассмотрения и разрешения административных дел, возникающих в сфере административных и иных публичных правоотношений. Они же являются действенными способами обеспечения правовой защиты в судах субъективных публичных прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций, так как содержащийся в КАС РФ процессуальный потенциал и инструментарий позволяет при разрешении административных дел учитывать особенности *административного спора*, возникшего в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Процессуально-правовая регламентация отношений по рассмотрению и разрешению административных дел позволяет показать ее важное юридическое значение для охраны надлежащих порядков¹⁶⁵, складывающихся в системе *административных и иных публичных правоотношений*.

КАС РФ содержит следующие, главнейшие для всего этого процессуального закона, термины: «правила административного судопроизводства», «порядок осуществления административного судопроизводства» в соответствии с «нормами процессуального права». Таким образом, содержащиеся в КАС РФ правила и порядок, в соответствии с которыми в судах общей юрисдикции происходят рассмотрение и разрешение административных дел, регламентируются установленными в КАС РФ *нормами процессуального права* (ст. 2 КАС РФ). Иначе говоря, возникающие в ходе административного судопроизводства отношения регулируются нормами процессуального права. Логично предположить, что данный вид процессуальных норм относится к *административно-процессуальным нормам*.

В общем плане здесь уместно отметить, что, очевидно, признаки *административного судопроизводства*, которые, в свою очередь, обусловлены

¹⁶⁴ На протяжении многих лет ученые обосновывали необходимость принятия специального процессуального закона, в котором бы регламентировался порядок административного судопроизводства. Предлагалось принятие, например, *Административного процессуального кодекса РФ*, в котором устанавливались бы правила разрешения дел, возникающих из административно-правовых отношений. См.: *Канунникова Н. Г.* Проблемы и перспективы административного судопроизводства в России // Актуальные проблемы российского права. 2012. № 4. С. 68. См. также: *Панова И. В.* Административное судопроизводство – вид судопроизводства в Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2003. № 2. С. 43; *Громошина Н. А.* Кодекс административного судопроизводства: оценка перспектив // Вестник гражданского процесса. 2013. № 3. С. 47–57.

¹⁶⁵ О термине «порядок» в теории государственного управления см.: *Понкин И. В.* Теория государственного управления: содержание понятия «порядок» // Административное право и процесс. 2016. № 11. С. 8–10.

особенностями *публичного права*¹⁶⁶, публичными правоотношениями, взаимоотношениями между органами публичной власти, их должностными лицами и гражданами (организациями), находятся в основе построения всей *административно-процессуальной формы*. На особенности административного судопроизводства, устанавливаемого в КАС РФ, указывают и многочисленные исследователи данной проблематики¹⁶⁷.

«Сфера административных и иных публичных правоотношений», «реализация отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям», «судебный контроль за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий», «решения, действия (бездействие) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих», «административные дела об оспаривании» – это главнейшие характеристики предмета регулирования КАС РФ, отражающие особенности правовой среды, в которой действуют административно-правовые нормы, устанавливающие порядок публичного управления и область, где возникают *административные* и *иные публичные споры*.

Именно предмет регулирования КАС РФ, *задачи и принципы* административного судопроизводства, *подведомственность* административных дел судам общей юрисдикции и особенности *доказывания* по административным делам дают основания для установления юридической специфики и особого правового режима «сферы административных и иных публичных правоотношений». На протяжении многих лет специалисты обосновывали необходимость формирования специального административного судопроизводства особенностями сферы административных и иных публичных правоотношений, необходимостью их учета при установлении порядка разрешения административно-правовых споров, обладающих особыми признаками и отличающихся от иных правовых споров. При этом речь шла о повышении профессионализма судей по рассмотрению и разрешению административных дел, о появляющихся у судов возможностях по укреплению законности, предотвращению и устранению правонарушений в области действий публичной власти и их органов, по усилению гарантий прав граждан¹⁶⁸. Ученые показывали значительные отличия производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, от искового производства в рамках гражданского и арбитражного процесса¹⁶⁹. Можно предположить, что КАС РФ положил конец дискуссиям о характере и видах административных дел, возникающих в сфере публичных правоотношений. В литературе отстаивалась точка зрения, в соответствии с которой «дела, вытекающие из адми-

¹⁶⁶ См.: *Слепченко Е. В.* Гражданское судопроизводство : проблемы единства и дифференциации. СПб., 2011. С. 121.

¹⁶⁷ См., например: *Панова И. В.* Административная юстиция. М., 2014. С. 209–219.

¹⁶⁸ См., например: *Приженникова А. Н.* Создание административных судов – насущная необходимость российской судебной системы // Административное право и процесс. 2010. № 3. С. 16.

¹⁶⁹ См.: Там же.

нистративно-правовых отношений, – это тоже административные дела, но рассматриваются они в порядке гражданского судопроизводства и к административному судопроизводству не относятся»¹⁷⁰.

«Сфера административных и иных публичных правоотношений» оказывает решающее влияние как на правовой характер административного судопроизводства в целом, так и на формирование *особенностей исковой формы*, устанавливаемой в административном судопроизводстве. К числу последних традиционно ученые относят следующие: 1) *активность суда* (его «активная роль») при рассмотрении и разрешении административного дела, обеспечивающая создание равных условий в судебном процессе для сторон (административного истца и административного ответчика¹⁷¹), изначально находящихся в «неравноправном положении»; 2) принцип *состязательности*¹⁷²; 3) *равноправие сторон* административного судопроизводства; обязательное участие представителя в судебном процессе (*обязательное представительство*) по определенным категориям административных дел; 4) срок обращения заинтересованного лица в суд с административным иском заявлением устанавливается исходя из необходимости гарантирования *своевременной и эффективной* судебной защиты лица от неправомερных решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц (например, при оспаривании решений, действий (бездействия) органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления по вопросам, связанным с согласованием места и времени проведения публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования) в КАС РФ определен десятидневный срок¹⁷³, начинающийся со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов); 5) «особенности, связанные с условиями предъявления административного искового заявле-

¹⁷⁰ Панова И. В. Административное судопроизводство – вид судопроизводства в Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2003. № 2. С. 36–43.

¹⁷¹ О критике идеи проявления активности суда в вопросе замены ненадлежащего административного ответчика см.: Абушенко Д. Б. Замена ненадлежащего административного ответчика : дискуссионные вопросы // ЗАКОН. 2016. № 7. С. 61–65.

¹⁷² См.: Некрасов С. Ю. Соотношение принципов диспозитивности и состязательности при рассмотрении споров, возникающих из правоотношения, основанного на индивидуальном акте // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 6. С. 23–27 ; Плотников Д. А. Особенности действия принципа состязательности в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений // Арбитражный и гражданский процесс. 2011. № 11. С. 6–11 ; Грешнова Н. А. Принцип состязательности в юридическом процессе (проблемы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015.

¹⁷³ Сокращенные сроки рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, обуславливаются публично-правовым характером административных споров, по которым необходимо быстро принимать судебные акты. См., например: Маранц Ю. В. Обеспечительные меры по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений // Арбитражный и гражданский процесс. 2004. № 4. С. 30.

ния и относящиеся к наличию в производстве судов дел, тождественных по предмету и основанию иска»¹⁷⁴.

Сфера административных и иных публичных правоотношений определяет особенности функционирования многих институтов, содержащихся в КАС РФ. Данная сфера публичных правоотношений предопределяет *предмет спора*, который зарождается внутри административных и иных публичных правоотношений; предметом административного спора являются права и обязанности субъектов административных и иных публичных правоотношений; во-вторых, административно-процессуальная форма предопределяет основания возникновения процессуальных прав и обязанностей субъектов административных и иных публичных правоотношений (административных истцов или административных ответчиков).

Предметом регулирования КАС РФ является осуществляемое Верховным Судом Российской Федерации и судами общей юрисдикции административное судопроизводство, заключающееся в рассмотрении и разрешении ими в установленном КоАС РФ *порядке*: 1) *административных дел* о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений; 2) других *административных дел*, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением *судебного контроля за законностью* и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий (административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям).

Как верно указывается в литературе, особенностями дел, возникающих из публичных правоотношений, являются масштабность и всеобщность действия, например, оспариваемого в суде общей юрисдикции нормативного правового акта, который, как известно, действует в отношении неопределенного круга лиц. Следовательно, административный истец, оспаривая соответствующее положение нормативного правового акта, автоматически включает в орбиту судебного разрешения дела и интересы других субъектов. То есть, например, спор об оспаривании нормативного правового акта включает в себя в качестве стороны не только самого заявителя (административного истца), но и всех тех субъектов, права которых могут нарушаться оспариваемым нормативным правовым актом¹⁷⁵. Законные интересы любого лица, который является участником регламентированных оспариваемым нормативным правовым актом правоотношений, затрагиваются решением суда по

¹⁷⁴ *Торопов А. В.* Исковая форма в административном судопроизводстве : новое в законодательстве // Административное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 366.

¹⁷⁵ См.: *Султанов А. Р.* О праве налогоплательщика защищать свои законные интересы путем подачи апелляции // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 10. С. 43.

делу об оспаривании нормативного правового акта¹⁷⁶; такая констатация относится также и к актам официального толкования.

В процессе разрешения административно-правовых споров посредством административного судопроизводства КАС РФ устанавливает отдельные новые институты и процедуры, которые прежде не считались процессуально допустимыми и реализуемыми в сфере административных и иных публичных правоотношений. На этот момент обращается внимание в литературе. Например, в прошлом действовали ограничения относительно принципа диспозитивности по разрешению споров, возникающих из публичных правоотношений; при этом было запрещено заключать *мировое соглашение*. Хотя специалисты и указывали на допустимость и востребованность примирительных процедур по делам, которые возникли в сфере публичных правоотношений, а также на повышение эффективности разрешения административно-правовых споров с участием органов публичной власти¹⁷⁷. Сегодня КАС РФ устанавливает институт примирения¹⁷⁸ (п. 4 ст. 46, ст. 137, подп. 4 п. 1 ст. 194 КАС РФ). Таким образом, эти моменты, очевидно, можно назвать значимыми для выяснения сущности, содержания и принципиальных характеристик «сферы административных и иных публичных правоотношений». При этом отдельному теоретическому анализу подлежат взаимосвязанные с институтом примирения сторон вопросы исполнения решения суда о принятии мер предварительной защиты по административному иску.

К *подведомственности* судов общей юрисдикции КАС РФ (ч. 2 ст. 1) относится следующие административные дела¹⁷⁹ *об оспаривании*: а) нормативных правовых актов полностью или в части; б) решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должност-

¹⁷⁶ См.: Султанов А. Р. О праве заинтересованных лиц на обжалование решения по делу об оспаривании нормативного акта // Вестник гражданского процесса. 2016. № 5. С. 95.

¹⁷⁷ См.: Вербина Е. Ф. Идет спор с госорганом. Как эффективно закончить разбирательство мировым соглашением // Арбитражная практика. 2015. № 3. С. 42–47.

¹⁷⁸ См.: Балашов А. Н. Правовая природа права на примирение сторон в административном судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 12. С. 26; Дивин И. М. Примирение сторон в экономических спорах, возникающих из административных и иных публичных правоотношений // Рос. юстиция. 2014. № 7. С. 18–21. См. также для сравнения: Шеменова О. Н. Роль соглашений сторон в гражданском судопроизводстве. М., 2017. С. 251–295; Калашникова С. И. Медиация в сфере гражданской юрисдикции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010; Лазарев С. В. Мировое соглашение в гражданском судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006.

¹⁷⁹ Некоторые ученые, критикуя нормы КАС РФ, отмечают, что данный федеральный закон регулирует «порядок рассмотрения и разрешения не всех административных дел, а лишь некой их разновидности». См.: Скобликов П. А. Кодекс административного судопроизводства : пробелы и коллизии официального проекта // Законодательство. 2014. № 3. С. 47. См. также: Манько Б. Шаг назад в развитии процессуального права // Новая адвокатская газета. 2016. № 23. С. 12–13; № 24. С. 12–13; Павлова М. С. Особенности судебного контроля по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти // Рос. юстиция. 2014. № 9. С. 13–16.

ных лиц, государственных и муниципальных служащих; в) решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций; г) решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей; д) решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи. В этот перечень также включены административные дела: а) о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; б) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок.

В число рассматриваемых и разрешаемых в порядке административно-судопроизводства административных дел, связанных с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям, включаются следующие (ч. 3 ст. 1 КАС РФ):

а) о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра;

б) о прекращении деятельности средств массовой информации;

в) о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц¹⁸⁰;

г) о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих депортации или передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, либо принимаемых Российской Федерацией иностранного гражданина или лица без гражданства, переданных иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, в предназначенное для этого специальное учреждение, предусмотренное федеральным законом, регулирующим правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, и о продлении срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении (*административные дела* о временном помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и о продлении срока пре-

¹⁸⁰ См.: Дивин И. М. К вопросу о государственной правовой политике современной России в сфере административного судопроизводства // Рос. юстиция. 2016. № 5. С. 41–44.

бывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении)¹⁸¹;

д) об установлении, о продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений (*административные дела об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы*)¹⁸²;

е) о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке¹⁸³;

ж) о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

з) иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля в недобровольном порядке.

В предмет регулирования КАС РФ не входят рассмотрение и разрешение административных дел: а) возникающих из публичных правоотношений и отнесенных федеральным законом к компетенции Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ, арбитражных судов; б) подлежащих рассмотрению в ином судебном (процессуальном) порядке в Верховном Суде Российской Федерации или в судах общей юрисдикции, т. е. в данном случае речь идет о делах, для которых установлен иной процессуальный порядок их судебного разрешения.

Наконец, КАС РФ исключает из подведомственности судов общей юрисдикции, разрешающих в порядке административного судопроизводства дела: а) *об административных правонарушениях*; б) об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ. Следовательно, указанные виды дел рассматриваются в рамках производства по делам об административных правонарушениях и производства по делам об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ.

Таким образом, охрана и защита *сферы административных и публичных правоотношений* и обеспечение установленного в ней федеральными законами *надлежащего порядка* – важнейшие задачи административного

¹⁸¹ См., например: *Концевой А. В.* Прокурор в производстве по делам о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении в гражданском процессе : объективная реальность или ошибка законодателя? // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2014. № 10. С. 60–63.

¹⁸² См., например: *Дегтярев С. Л.* Особенности правоприменения по делам об административном надзоре в гражданском процессе // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2014. № 10. С. 15–20.

¹⁸³ См.: *Солдатов А. П.* Производство по административным делам о психиатрическом освидетельствовании граждан в недобровольном порядке : Кодекс административного судопроизводства РФ и действующее законодательство // *Вестник Евразийской академии административных наук*. 2016. № 1 (34). С. 38–40.

судопроизводства. Иначе говоря, появляющиеся в сфере административных и иных публичных правоотношений административно-правовые споры (КАС РФ использует термин «административный или иной публичный спор») подлежат рассмотрению и разрешению в судах общей юрисдикции по правилам административного судопроизводства. Рассмотрение судом административных дел должно гарантировать правовую защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в указанной сфере правоотношений, а также законность в деятельности органов публичной власти и их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. *Властность подчинения одной стороны другой* представляет собой характерную особенность сферы административных и иных публичных правоотношений и одновременно основу их возникновения и реализации.

Порядок административного судопроизводства в *самом общем плане* гарантирует заинтересованному лицу *защиту* нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов. При этом такая защита обеспечивается лицу в случаях: а) создания (или возникновения) для заинтересованного лица препятствий к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов; б) незаконного возложения на него какой-либо обязанности. В данных случаях для учета и предоставления судебной защиты достаточно на первоначальном этапе самого мнения лица о существовании таких фактов. Каждое заинтересованное лицо вправе обратиться в суд также в защиту прав других лиц или в защиту публичных интересов¹⁸⁴ в случаях, когда это предусмотрено КАС РФ и другими федеральными законами. Недопустимо принуждать заинтересованное лицо к отказу от права на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов.

Статья 6 КАС РФ относит к *принципам* административного судопроизводства: независимость судей; равенство всех перед законом и судом; законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел; осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок; гласность и открытость судебного разбирательства; непосредственность судебного разбирательства; состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда. Несмотря во многом на традиционный для любого вида российского правосудия (например, гражданского или уголовного) перечень процессуальных принципов, установленная КАС РФ административно-процессуальная форма обуславливает

¹⁸⁴ О защите публичного интереса в других видах судебного процесса см., например: Токарева Е. В. Защита прокурором публичного интереса в гражданском процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2015 ; Ярко В. В. Групповой иск в административном судопроизводстве : краткий комментарий // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 11. С. 52–58 ; Туманов Д. А. Общественный интерес и административное судопроизводство // ЗАКОН. 2016. № 12. С. 106–108 ; Патуева О. Г. Неопределенный круг лиц : некоторые вопросы реализации права на обращение в суд // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 11. С. 21–25. Для сравнения см.: Кархалев Д. Н. Защита гражданского-правового интереса // Рос. юстиция. 2016. № 2. С. 5–7.

специальное действие указанных принципов, включающих в свое содержание особенности формирования и функционирования сферы административных и иных публичных правоотношений, внутри которой: а) зарождаются административные споры; б) проявляются характерные черты реализации административной власти; в) появляются негативные результаты действий или бездействия¹⁸⁵ органов публичной власти и их должностных лиц (например, нарушение субъективных публичных прав, свобод, законных интересов граждан и организаций); г) указанными органами и должностными лицами совершаются административные ошибки¹⁸⁶; д) становится очевидным административно-правовое неравенство участников публичных отношений, осложняющее порядок восстановления нарушенных прав, свобод или законных интересов лица; е) существует риск повышения и превышения значимости административного усмотрения или несоблюдения административных процедур в деятельности органов публичной власти по сравнению с постоянной работой по обеспечению режима законности публичного управления.

КАС РФ определяет, что установление федеральным законом для конкретных видов административных дел обязательного досудебного порядка урегулирования административного или иного публичного спора обуславливает необходимость соблюдения данного порядка; только соблюдение данного порядка дает право заинтересованному лицу обратиться в суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав, свобод, законных интересов.

§ 5. Административное судопроизводство: законодательство, задачи, административно-процессуальная правоспособность и дееспособность

Порядок осуществления административного судопроизводства определяется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации», от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации».

Согласно ч. 2 ст. 2 Кодекса административного судопроизводства (КАС), если международным договором Российской Федерации установлены иные правила административного судопроизводства, чем предусмотренные КАС, то применяются правила международного договора. В частности, возможно применение международных договоров и конвенций, регулирующих отдельные вопросы судопроизводства. Например, по вопросам судебных извещений допустимо применение в отношении иностранных участников процесса

¹⁸⁵ См.: *Истомина Ю. В.* Бездействие государственных служащих и способы преодоления противоправности. Воронеж, 2008. См. также: *Воробьева М. В.* Порядок рассмотрения судом служебных споров, возникающих на государственной гражданской службе // Рос. юстиция. 2016. № 6. С. 58–61.

¹⁸⁶ О юридическом значении административных ошибок и механизме их преодоления см.: *Бочарникова Н. А.* Административная ошибка : правовое содержание, значение и основные направления преодоления. Воронеж, 2013.

Конвенции о вручении за границей судебных и несудебных документов, поскольку «ничто не мешает государствам-участникам применять конвенции в их отношениях друг с другом к делам, относящимся к сфере публичного права...»¹⁸⁷.

Следует также иметь в виду, что согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Необходимо обращать внимание на дифференциацию процессуальных норм и правил в отношении каждой конкретной категории дел административного судопроизводства в соответствии с КАС. Так, процессуальный порядок оспаривания нормативных правовых актов существенно отличается от рассмотрения дел о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке и т. д.

КАС РФ допускает применение процессуальных норм по правилам аналогии закона и аналогии права, если соответствующие процессуальные отношения не урегулированы прямо в КАС. В данном случае по аналогии закона может применяться любая процессуальная форма (ГПК РФ, АПК РФ).

При применении норм процессуального права по аналогии необходимо отметить важную роль принципов процессуального права, которые позволяют найти верное решение того или иного вопроса. Ключевые принципы осуществления правосудия (аналогия права) сформулированы в гл. 1, 2 и особенно в гл. 7 «Судебная власть и прокуратура» Конституции РФ, а также в целом ряде международно-правовых документов, например в Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Большую роль в выявлении принципов осуществления правосудия играет Конституционный Суд РФ, принявший значительное число судебных актов по вопросам осуществления правосудия и права на судебную защиту. Поэтому, опираясь на ключевые принципы гражданского и административного судопроизводства, которые единообразно определены в ГПК, АПК и КАС, возможно и правильное применение процессуальных норм по аналогии для решения не урегулированных в КАС процессуальных вопросов при совершении отдельных процессуальных действий.

В ч. 5 ст. 2 КАС РФ определены правила действия норм Кодекса по времени. Здесь следует отметить, что административное судопроизводство осуществляется всегда в соответствии с теми нормами процессуального права, которые действуют во время рассмотрения и разрешения административного дела, совершения каждого отдельного процессуального действия. Поэтому процессуальному праву, в отличие от материального права, несвойственно «переживание закона», поскольку судопроизводство всегда осуществляется по правилам, действующим в момент совершения каждого конкретного процессуального действия.

¹⁸⁷ Конвенция о вручении за границей судебных и внесудебных документов по гражданским или торговым делам (заключена в г. Гааге 15.11.1965).

В ст. 3 КАС РФ определены задачи административного судопроизводства: 1) обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений; 2) защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений; 3) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел; 4) укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Важнейшей задачей административного судопроизводства является *обеспечение доступа к правосудию*, поскольку согласно ст. 46 Конституции РФ, ст. 8 Всеобщей декларации прав человека, ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод гарантируется свободный и беспрепятственный доступ к правосудию. При этом современное понимание доступа к правосудию заключается не только в беспрепятственной возможности обращения к суду. Доступ к правосудию понимается как начало, которое должно быть обеспечено на всех стадиях процесса – от прохождения досудебных этапов правовой защиты, на стадиях возбуждения дела, судебного разбирательства до возможностей реализовать право на обращение в суды, наделенные полномочием по пересмотру судебных актов, и право на исполнение судебного акта. Кроме того, доступ к правосудию должен быть гарантирован как всей системой правового регулирования административного судопроизводства, так и созданием экономических и организационных условий для возможностей обращения к суду.

Защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений – основная задача административного судопроизводства, его квинтэссенция. В развитие закрепленной в ст. 46 Конституции Российской Федерации гарантии на судебную защиту прав и свобод человека и гражданина КАС РФ устанавливает, что каждому заинтересованному лицу гарантируется право на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, в том числе в случае если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность. Тем самым административное процессуальное законодательство, конкретизирующее положения ст. 46 Конституции РФ, исходит, по общему правилу, из того, что любому лицу судебная защита гарантируется только при наличии оснований предполагать, что права и свободы, о защите которых просит лицо, ему принадлежат, и при этом указанные права и свободы были нарушены или существует реальная угроза их нарушения.

Правильное и своевременное рассмотрение и разрешение подведомственных и подсудных судам административных дел – одна из важнейших задач гражданского судопроизводства. Решение данной задачи непосредственно связано с эффективностью судебной защиты и определяется качеством административного судопроизводства. Правильному и своевременному рассмотрению административных дел способствуют соблюдение и исполнение

судом, лицами, участвующими в деле, принципов административного судопроизводства, соблюдение правил доказывания, выполнение всех процессуальных обязанностей и реализация принадлежащих процессуальных прав.

Задачу укрепления законности и предупреждения нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений решают все элементы административно-процессуальной формы.

Для возникновения административных процессуальных правоотношений необходимо, чтобы субъекты таких отношений обладали административной процессуальной правоспособностью, т. е. способностью иметь административные процессуальные права и обязанности. Способность иметь процессуальные права и нести процессуальные обязанности в административном судопроизводстве (административная процессуальная правоспособность) признается в равной мере за всеми гражданами, органами государственной власти, иными государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, общественными объединениями, религиозными и иными организациями, в том числе некоммерческими, а также общественными объединениями и религиозными организациями, не являющимися юридическими лицами, если они обладают правом на судебную защиту своих прав, свобод и законных интересов в публичной сфере.

Административная процессуальная дееспособность – это способность своими действиями осуществлять процессуальные права, в том числе поручать ведение дела представителю, и исполнять процессуальные обязанности в административном судопроизводстве. Полная административная процессуальная дееспособность граждан возникает с 18 лет. Несовершеннолетние граждане в возрасте от 16 до 18 лет, граждане, ограниченные в дееспособности, могут участвовать самостоятельно в административном судопроизводстве, только при рассмотрении таких административных дел, в каких они могут выступать самостоятельно. Например, это административные правовые отношения, складывающиеся по поводу получения паспорта, и лицо, еще не получившее паспорт гражданина РФ, обжалует действия должностного лица уполномоченного органа.

Далее, в ст. 8 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» указывается на право несовершеннолетних, находящихся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, обжаловать решения, принятые работниками органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в суд. В случае необходимости суд может привлечь к участию в рассмотрении административного дела законных представителей этих граждан.

Общее положение, касающееся административной процессуальной дееспособности несовершеннолетних, содержится в ч. 3 ст. 5 КАС и заключается в том, что права, свободы и законные интересы граждан, которые не достигли возраста 18 лет и не могут согласно законодательству самостоятельно участвовать в административных делах, возникающих из спорных административных и иных публичных правоотношений, защищают в судебном про-

цессе их законные представители, однако в случае необходимости суд может привлечь этих граждан к участию в рассмотрении административного дела.

Административная процессуальная дееспособность принадлежит органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления, избирательным комиссиям, комиссиям референдума, общественным объединениям, религиозным и иным организациям, в том числе некоммерческим.

Административная процессуальная правоспособность и административная процессуальная дееспособность иностранных граждан и лиц без гражданства определяются их личным законом, международным договором этой страны с Российской Федерацией и законодательством, регулирующим вопросы участия этих лиц в спорных административных и иных публичных правоотношениях.

Личным законом иностранного гражданина считаются:

- право страны, гражданство которой гражданин имеет;
- российское право, если гражданин наряду с гражданством Российской Федерации имеет гражданство иностранного государства;
- право страны, в которой гражданин имеет место жительства, при наличии у иностранного гражданина гражданства нескольких иностранных государств;
- российское право, если иностранный гражданин имеет место жительства в Российской Федерации.

Личным законом лица без гражданства считается право страны, в которой это лицо имеет место жительства.

Лицо, не обладающее процессуальной дееспособностью в соответствии с личным законом, может быть признано на территории Российской Федерации обладающим административной процессуальной дееспособностью в соответствии с российским правом.

Административная процессуальная правоспособность и дееспособность иностранных организаций определяется:

- правом страны, в которой соответствующая организация учреждена;
- международным договором этой страны с Российской Федерацией;
- законодательством, регулирующим вопросы участия таких организаций в спорных административных и иных публичных правоотношениях.

Иностранная организация, не обладающая процессуальной правосубъектностью в соответствии с правом страны, в которой организация учреждена, может быть признана на территории Российской Федерации, обладающей административной процессуальной правосубъектностью в соответствии с российским правом.

Административная процессуальная правосубъектность международной организации устанавливается на основе международного договора, в соответствии с которым она создана, ее учредительных документов или соглашения с компетентным органом Российской Федерации.

Г л а в а 33

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ДЕЛА. ПОДВЕДОМСТВЕННОСТЬ И ПОДСУДНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ СУДАМ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

§ 1. Административные дела: понятие и виды

Статья 1 КАС РФ вводит понятие «административное дело», подразумеваемая под ним дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод, законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, иные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» административные дела – это дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций (ч. 1 и 2 ст. 1 КАС РФ); дела, связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью реализации государственных и иных публичных полномочий, в том числе административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям (ч. 1 и 3 ст. 1 КАС РФ).

Далее Пленум ВС РФ поясняет, что к административным делам, рассматриваемым по правилам КАС РФ, относятся дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику.

Сущность административного судопроизводства состоит в том, что суды в порядке, предусмотренном КАС РФ, рассматривают и разрешают не только дела, возникающие из административных правоотношений, но и дела, возникающие из конституционных, налоговых и других правоотношений. В КАС РФ подчеркивается, с одной стороны, публичный характер правоотношений, являющихся объектом судебного исследования, с другой – участие в деле носителя властных полномочий (должностного лица, государственного служащего, органа государственной власти и местного самоуправления, органа общественного объединения).

Также Пленум ВС РФ поясняет: по смыслу ч. 4 ст. 1 КАС РФ и ч. 1 ст. 22 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, а также с учетом того, что гражданские права и обязанности возникают, в частности,

из актов государственных органов и органов местного самоуправления (ст. 8 ГК РФ), споры о признании таких актов недействительными (незаконными), если их исполнение привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей, не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ.

Например, не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ служебные споры, в том числе дела, связанные с доступом и прохождением различных видов государственной службы, муниципальной службы, а также дела, связанные с назначением и выплатой пенсий, реализацией гражданами социальных прав, дела, связанные с предоставлением жилья по договору социального найма, договору найма жилищного фонда социального использования, договору найма специализированного жилищного фонда.

Вышеизложенное следует также из письма Верховного Суда РФ от 5 ноября 2015 г. № 7-ВС7105/15 «Категории дел, вызывающие вопросы по определению вида судопроизводства и рассматриваемые судами общей юрисдикции в исковом порядке»:

«Критерием правильного определения вида судопроизводства (исковое или административное), в котором подлежат защите права и свободы гражданина или организации, оспаривающих решения, действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иных государственных органов, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, является характер правоотношений, который определяется не только участием в них в качестве одного из субъектов таких органов, но и тем, что участники таких правоотношений не обладают равенством и один из них наделен властными полномочиями по отношению к другому. При этом избранная лицом форма обращения в суд (подача административного искового заявления или искового заявления) не является определяющей для возбуждения гражданского или административного судопроизводства».

Не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ, экономические споры и другие дела, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и отнесены законом к компетенции арбитражных судов.

Все административные дела, рассматриваемые по правилам КАС РФ, разделяются на две большие группы:

1) административные дела о *защите* прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, возникающие из административных или иных публичных полномочий;

2) административные дела, связанные с *судебным контролем* за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Приведенная в КАС РФ классификация отнюдь не формальна. Особенности административного судопроизводства (процессуальная активная роль суда, распределение бремени доказывания) наиболее ярко проявляются при рассмотрении административных дел, связанных с защитой прав, свобод, законных интересов граждан и организаций. И если быть точными и вни-

мательными, при осуществлении защиты прав, свобод, законных интересов граждан и организаций суды непременно осуществляют судебный контроль за законностью публичного управления. Доктрина административного права традиционно рассматривает судебный контроль как способ обеспечения законности публичного управления.

Однако именно такую классификацию административных дел предложил КАС РФ.

Суды в порядке, предусмотренном КАС РФ, рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в том числе административные дела:

- 1) об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части;
 - 1.1) об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами;
- 2) об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;
- 3) об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций;
- 4) об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей;
- 5) об оспаривании решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи;
- 6) о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- 7) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок.

Суды в порядке, предусмотренном КАС РФ, рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям, в том числе административные дела:

- 1) о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, об

исключения сведений о некоммерческой организации из государственного реестра;

2) о прекращении деятельности средств массовой информации;

2.1) об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису;

3) о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц;

4) о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих депортации или передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, либо принимаемых Российской Федерацией иностранного гражданина или лица без гражданства, переданных иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, в предназначенное для этого специальное учреждение, предусмотренное федеральным законом, регулирующим правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, и о продлении срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении;

5) об установлении, продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений;

6) о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке;

7) о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

8) иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля в недобровольном порядке;

9) о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни.

§ 2. Подведомственность и подсудность административных дел судам общей юрисдикции

Защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод, законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также другие административные дела, возникающие из административных или иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий, осуществляют в соответствии с подведомственно-

стью дел, установленной ст. 17 КАС РФ, Верховный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции и мировые судьи.

Правовое понятие «подведомственность» происходит от глагола «ведать» и означает в административном судопроизводстве предметную компетенцию Верховного Суда РФ, судов общей юрисдикции и мировых судей, арбитражных судов по рассмотрению и разрешению административных дел по существу. Процессуальные нормы о подведомственности разграничивают компетенцию судов общей юрисдикции от арбитражных судов, Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ и арбитражных судов.

Таким образом, суды общей юрисдикции являются в современной правовой системе судами общей компетенции по делам административного судопроизводства. Другие суды, наделенные полномочиями по рассмотрению дел административного судопроизводства, могут это делать только в случаях, прямо предусмотренных федеральными конституционными и федеральными законами, включая ВС РФ, поскольку он наделен исключительной подсудностью по ряду дел административного судопроизводства в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Верховном Суде Российской Федерации».

Подведомственность дел арбитражным судам определена в ч. 1 ст. 29 АПК РФ: арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности:

– об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, если рассмотрение таких дел в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 34 АПК отнесено к компетенции Суда по интеллектуальным правам (дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в сфере патентных прав и прав на селекционные достижения, права на топологии интегральных микросхем, права на секреты производства (ноу-хау), права на средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, права использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии);

– об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц;

– об административных правонарушениях, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда;

– о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их взыскания;

– другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда.

Критерии разграничения подведомственности между судами общей юрисдикции и арбитражными судами в сфере административного судопроизводства: 1) характер спорного правоотношения; 2) субъектный состав (состав участников спора).

Если ненормативный акт затрагивает права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности, заявление подлежит рассмотрению в арбитражном суде. В иных случаях по общему правилу следует обращаться в суд общей юрисдикции. Таким образом, спорное материальное правовое отношение должно возникнуть в экономической сфере.

Субъектный состав дел, подведомственных арбитражным судам, определен в ч. 2 ст. 27 АПК, согласно которой арбитражные суды разрешают экономические споры и рассматривают иные дела с участием организаций, являющихся юридическими лицами, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющих статус индивидуального предпринимателя, приобретенный в установленном законом порядке, а в случаях, предусмотренных данным Кодексом и иными федеральными законами, с участием Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, образований, не имеющих статуса юридического лица, и граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя.

Нормы о подсудности определяют компетенцию конкретных судов внутри судебной системы по рассмотрению и разрешению административных дел.

При возбуждении административных дел (принятии административного искового заявления судьей) важно правильно определять как подведомственность дела, так и его подсудность. Условием возникновения административных процессуальных отношений по административному спору является решение судьей двусторонней задачи: а) относится ли разрешение конкретного спора к ведению суда (подведомственность) и б) какой конкретно суд обязан рассматривать данное дело (подсудность).

Подсудность административных дел определим как совокупность правовых норм, регулирующих относимость подведомственных Верховному Суду РФ, судам общей юрисдикции, мировым судам административных дел к ведению конкретного суда общей юрисдикции для их рассмотрения по первой инстанции. *Подсудность* – это правовой институт, нормы которого определяют компетенцию конкретных судов для рассмотрения и разрешения дел по первой инстанции внутри иерархически организованной судебной системы. Она используется для разграничения компетенции по рассмотрению дел между отдельными звеньями внутри общих или внутри специализированных судов.

По каждому конкретному административному делу в суде должны быть в первую очередь определены родовая и территориальная подсудность. Под

родовой подсудностью понимается совокупность полномочий судов различного уровня по рассмотрению дел внутри системы судов общей юрисдикции или специализированных судов. Она характеризует подсудность дела по вертикали судебной системы. Территориальная подсудность разграничивает юрисдикцию судов одного и того же уровня в пространстве.

Правила родовой подсудности административных дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства в системе общих судов, установлены в ст. 18–21 КАС РФ. Исходя из критерия родовой подсудности, все административные дела делятся следующим образом:

- дела, подсудные мировым судьям (ст. 17.7);
- дела, по первой инстанции подсудные районным судам (ст. 19);
- дела, подсудные по первой инстанции общим судам среднего звена (верховным судам республик, краевым, областным судам, судам городов федерального значения, судам автономной области и судам автономного округа (ст. 20);
- дела, подсудные по первой инстанции Верховному Суду РФ (ст. 21);
- дела, подсудные по первой инстанции военным судам (ст. 18).

При определении родовой подсудности законодатель предусмотрел общее правило: подведомственные судам административные дела, за исключением административных дел, предусмотренных ст. 17.1, 18, 20 и 21 КАС РФ, рассматриваются районным судом в качестве суда первой инстанции.

Административные дела, подсудные верховному суду республики, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа.

Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа рассматривают в качестве суда первой инстанции административные дела:

- 1) связанные с государственной тайной;
- 2) об оспаривании нормативных правовых актов, актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований;
- 3) об оспаривании решений квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации, за исключением решений о приостановлении или прекращении полномочий судей, о приостановлении или прекращении их отставки;
- 4) об оспаривании решений и действий (бездействия) экзаменационных комиссий субъекта Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи по основаниям нарушения процедуры проведения квалификационного экзамена и иных решений об отказе в допуске к сдаче квалификационного экзамена на должность судьи, а также об оспаривании действий (бездействия) указанных экзаменационных комиссий, в результате которых кандидат на должность судьи не был допущен к сдаче квалификационного экзамена;
- 5) о приостановлении деятельности или о ликвидации региональных отделений либо иных структурных подразделений политических партий, ме-

жрегиональных и региональных общественных объединений; о ликвидации местных религиозных организаций, централизованных религиозных организаций, состоящих из местных религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта Российской Федерации; о запрете деятельности не являющихся юридическими лицами межрегиональных и региональных общественных объединений и местных религиозных организаций, централизованных религиозных организаций, состоящих из местных религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта Российской Федерации;

6) о прекращении деятельности средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения на территории одного субъекта Российской Федерации;

7) об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации (независимо от уровня выборов, референдума), окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума;

8) об отмене регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, выдвинутого по одномандатному избирательному округу;

9) об отмене регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

10) об отмене регистрации кандидата, в том числе включенного в зарегистрированный список кандидатов, об отмене регистрации списка кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации;

11) о расформировании избирательных комиссий, за исключением случая, указанного в п. 10 ст. 21 КАС РФ;

12) об определении срока назначения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в органы местного самоуправления;

13) о признании неправомочным состава законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительного органа муниципального образования;

14) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным мировым судьям, районным судам;

15) об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости, включая оспаривание решений комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, а также об оспаривании действий (бездействия) такой комиссии.

Московский городской суд рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису.

К подсудности Верховного Суда РФ, действующего в качестве суда первой инстанции, относятся дела, обладающие общегосударственным значением:

1) об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также государственных корпораций;

1.1) об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, Центрального банка Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами;

2) об оспаривании ненормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации;

3) об оспаривании решений Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и решений квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации о приостановлении или прекращении полномочий судей либо о приостановлении или прекращении их отставки, а также других решений квалификационных коллегий судей, обжалование которых в Верховный Суд Российской Федерации предусмотрено федеральным законом;

4) об оспаривании решений и действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи по основаниям нарушения процедуры проведения квалификационного экзамена и ее решений об отказе в допуске к сдаче квалификационного экзамена на должность судьи, а также об оспаривании действий (бездействия) указанной экзаменационной комиссии, в результате которых кандидат на должность судьи не был допущен к сдаче квалификационного экзамена;

5) о приостановлении деятельности политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации централизованных религиозных организаций, имеющих

местные религиозные организации на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;

6) о прекращении деятельности средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;

7) об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (независимо от уровня выборов, референдума), за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума;

8) об отмене регистрации кандидата на должность Президента Российской Федерации, регистрации федерального списка кандидатов, регистрации кандидата, включенного в зарегистрированный федеральный список кандидатов, а также об исключении региональной группы кандидатов из федерального списка кандидатов при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

9) о прекращении деятельности инициативной группы по проведению референдума Российской Федерации, инициативной агитационной группы;

10) о расформировании Центральной избирательной комиссии Российской Федерации;

11) о разрешении споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, переданных на рассмотрение в Верховный Суд Российской Федерации Президентом Российской Федерации в соответствии со ст. 85 Конституции Российской Федерации;

12) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным федеральным судам общей юрисдикции, за исключением районных судов и гарнизонных военных судов;

13) об оспаривании ненормативных правовых актов Министерства обороны Российской Федерации, иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы;

14) об оспаривании ненормативных правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Следственного комитета Российской Федерации, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих органов военной прокуратуры и военнослужащих военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации.

Подсудность административных дел военным судам определена в ст. 18 КАС РФ бланкетным образом, т. е. посредством отсылки к иным федеральным законам. Принципиальное значение для уяснения этого вопроса имеет Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации», который определяет подсудность административных дел, подведомственных военным судам.

Основополагающее значение для определения подсудности дела военному суду имеют юридическая природа и *субъектный состав* спорного отношения: сторонами спора являются военнослужащий и орган военного управления или должностное лицо определенного уровня, а спорные правоотношения связаны с прохождением военной службы. Кроме того, если гражданин, уволенный с военной службы, а также гражданин, проходивший военные сборы, оспаривают действия (бездействие) органов военного управления, воинских должностных лиц определенного уровня и принятые ими решения в период прохождения военной службы, воинских сборов, то такие дела также подсудны военным судам.

При определении компетенции суда на рассмотрение конкретного административного дела необходимо установить не только его родовую подсудность (суду какого звена или уровня судебной системы оно подсудно), но и определить, какому из однородных судов одного уровня оно подсудно по территории, т. е. установить пространственную компетенцию одноуровневых судов.

Общая территориальная подсудность административных дел предполагает подачу административного иска по месту жительства, месту нахождения административного ответчика.

Административное исковое заявление к органу государственной власти, иному государственному органу, органу местного самоуправления, избирательной комиссии, комиссии референдума, организации, наделенной отдельными государственными или иными публичными полномочиями, подается в суд по месту их нахождения, к должностному лицу, государственному или муниципальному служащему – по месту нахождения органа, в котором указанные лица исполняют свои обязанности.

Административное исковое заявление к гражданину или организации, которые в спорных публичных правоотношениях выступают в качестве субъекта, не обладающего административными или иными публичными полномочиями, подается в суд по месту жительства гражданина или по месту нахождения организации.

Это общее правило применяется во всех случаях, когда нет оснований для применения иных видов территориальной подсудности. К их числу относится институт *исключительной подсудности*, допускающий возможность обратиться с административным иском только в прямо указанный в законе суд.

КАС РФ (ст. 23) закрепляет четыре случая действия правила исключительной подсудности:

1. Административный иск о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока его пребывания в специальном учреждении подается в суд по месту нахождения этого специального учреждения.

2. Административный иск о госпитализации гражданина в психиатрическую организацию в недобровольном порядке или о продлении срока его госпитализации подается в суд по месту нахождения медицинской организации, в которую помещен гражданин.

3. Административный иск о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке подается в суд по месту жительства гражданина.

4. Административный иск о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке подается в суд по месту нахождения противотуберкулезной организации, в которой он находится под диспансерным наблюдением.

Альтернативная подсудность, или подсудность по выбору истца, как вид территориальной подсудности предусмотрена для ряда категорий административных дел, разрешение которых законом отнесено к компетенции двух одного уровня. Право выбора между судами, которым подсудно конкретное дело, закон предоставляет административному истцу.

Правила подсудности по выбору административного истца позволяет административному истцу обращаться в суд как по месту нахождения административного ответчика, так и в другой суд, указанный в ст. 24 КАС РФ. В частности, административный иск об оспаривании решений, действий (бездействия) органов и должностных лиц публичной власти может подаваться также в суд по месту жительства гражданина, являющегося административным истцом, а в случаях, предусмотренных КАС РФ, – по месту нахождения организации, являющейся административным истцом.

Подсудность нескольких связанных между собой административных дел (подсудность по связи дел) – это подсудность, определяемая местом рассмотрения другого дела. Она представляет собой особую разновидность территориальной подсудности, когда подсудность одного дела определяется по месту рассмотрения связанного с ним другого дела. Это – ситуация, при которой в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения объединяются несколько самостоятельных требований. Подсудность таких дел регулируется специальными правилами, не совпадающими с правилами общей, альтернативной и исключительной подсудности.

Основанием для применения правил данного вида подсудности является наличие такой связи административных дел, которая позволяет объединить их для совместного рассмотрения. Возникновение такой связи может быть обусловлено: а) предъявлением административного искового заявления к нескольким административным ответчикам (ч. 1 ст. 26, ст. 136 КАС РФ); б) предъявлением встречного искового требования для совместного рассмотрения с первоначальным (ч. 2 ст. 26 КАС РФ).

Правила подсудности административных дел устанавливаются и конкретизируются в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации».

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2016 г. № 64 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией некоммерческих организаций, а также запретом деятельности общественных или религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами» устанавливается, что дела по административным исковым заявлениям о прио-

становлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, рассматриваются судами общей юрисдикции и Верховным Судом Российской Федерации в порядке гл. 27 Кодекса с учетом правил подсудности, установленных ст. 19, п. 5 ст. 20, п. 5 ст. 21 КАС РФ (п. 1 ч. 3 ст. 1, ч. 2 ст. 262 КАС РФ).

Далее Пленум определяет, что не связанные с государственной тайной дела о запрете деятельности созданных за рубежом неправительственных организаций (объединений), а также созданных на территории Российской Федерации объединений граждан, не являющихся юридическими лицами, по основаниям, предусмотренным законодательством о противодействии экстремистской и террористической деятельности, подлежат рассмотрению районным судом (ст. 19 КАС РФ, ч. 2 и 5 ст. 14 Закона об общественных объединениях).

Территориальная подсудность дел о запрете деятельности неправительственных организаций (объединений), а также созданных на территории Российской Федерации объединений граждан, не являющихся юридическими лицами, определяется по месту выявления осуществления экстремистской или террористической деятельности (ч. 4 ст. 2, ст. 19–20 КАС РФ, ст. 13 Закона о противодействии экстремистской деятельности).

Дела о признании некоммерческой организации прекратившей свою деятельность в качестве юридического лица и об исключении сведений о ней из Единого государственного реестра юридических лиц подлежат рассмотрению районными судами по общим правилам административного судопроизводства (ст. 19, раздел III КАС РФ).

Как определяет Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 16 мая 2017 г. № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», административные дела об установлении, продлении, досрочном прекращении административного надзора, частичной отмене или дополнении ранее установленных административных ограничений рассматриваются районным судом с соблюдением правил территориальной подсудности.

Административное исковое заявление об установлении административного надзора в отношении лица, находящегося в местах лишения свободы и подлежащего освобождению, подается в суд по месту нахождения исправительного учреждения.

Следует учитывать, что административные иски о продлении административного надзора, дополнении ранее установленных административных ограничений, частичной отмене административных ограничений, досрочном прекращении административного надзора подаются *в суд по месту осуществления административного надзора*. В случае отказа суда в досрочном прекращении административного надзора повторное административное исковое заявление может быть подано в суд не ранее чем по

истечении шести месяцев со дня вынесения решения суда об отказе в досрочном прекращении административного надзора.

Дела об установлении административного надзора за лицами, освободившимися из мест лишения свободы, а также о продлении, досрочном прекращении административного надзора, дополнении или частичной отмене ранее установленных поднадзорным лицам административных ограничений рассматриваются судом по месту жительства или пребывания таких лиц.

Административное исковое заявление об установлении административного надзора в отношении лица, которому в качестве дополнительного вида наказания назначено ограничение свободы либо неотбытая часть наказания в виде лишения свободы заменена ограничением свободы, подается органом внутренних дел по месту жительства или пребывания этого лица.

В постановлении Пленума ВС РФ № 15 указано, что, если лицо, освободившееся из мест лишения свободы, не имеет регистрации по месту жительства или пребывания, административное исковое заявление подается в суд по месту его фактического постоянного проживания (нахождения), которое устанавливается совокупностью доказательств, свидетельствующих о том, что лицо выбрало соответствующую территорию как место своих приоритетных каждодневных жизненных интересов (например, территория внутригородского муниципального образования города федерального значения, территория муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, территория внутригородского района, городского или сельского поселения).

Глава 34

ЛИЦА, УЧАСТВУЮЩИЕ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ДЕЛЕ

§ 1. Лица, участвующие в административном деле, и их административно-процессуальный статус. Стороны

В соответствии со ст. 37 КАС РФ к лицам, участвующим в деле, относятся: стороны; заинтересованные лица; прокурор; органы, организации, иные лица, обратившиеся в суд в защиту других лиц или неопределенного круга лиц.

В ст. 38 закреплено, что сторонами в административном деле являются административный истец и административный ответчик (ч. 1 ст. 38 КАС РФ). Следует отметить, что в КАС РФ сделан определенный «шаг вперед» в вопросе определения понятий «истец» и «ответчик» (применительно к административному судопроизводству – «административный истец», «административный ответчик») по сравнению с ГПК РФ и АПК РФ.

Административное процессуальное законодательство определяет *административного истца* как лицо, обратившееся в суд в защиту своих прав, свобод, законных интересов, либо лицо, в интересах которого подано заявление прокурором, органом, осуществляющим публичные полномочия, должностным лицом или гражданином, либо прокурор, орган, осуществляющий публичные полномочия, или должностное лицо, обратившееся в суд для реализации возложенных на них контрольных или иных публичных функций.

Административными истцами могут быть граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства, российские, иностранные и международные организации, общественные объединения и религиозные организации, а также общественные объединения и религиозные организации, не являющиеся юридическими лицами.

В случаях, предусмотренных КАС РФ, административными истцами могут быть органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, комиссии референдума, иные органы и организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностные лица.

Административный ответчик – это лицо, к которому предъявлено требование по спору, возникающему из административных или иных публичных правоотношений, либо в отношении которого административный истец, осуществляющий контрольные или иные публичные функции, обратился в суд.

Административными ответчиками могут быть органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, комиссии референдума, иные органы и организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностные лица, государственные и муниципальные служащие. В случаях, установленных КАС РФ, административными ответчиками могут быть граждане, их объединения и организации, не обладающие государственными или иными публичными полномочиями.

Административный процессуальный статус административного истца и административного ответчика определим как совокупность процессуальных прав, процессуальных обязанностей, ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение процессуальных обязанностей.

Стороны пользуются равными процессуальными правами и несут равные процессуальные обязанности. Можно выделить общие процессуальные права, характерные для всех, участвующих в деле лиц, и специальные процессуальные права, характерные для административного истца и административного ответчика.

К *общим процессуальным правам* отнесем:

- 1) право знакомиться с материалами административного дела, делать выписки из них и снимать с них копии;
- 2) заявлять отводы;
- 3) представлять доказательства, до начала судебного разбирательства знакомиться с доказательствами, представленными другими лицами, уча-

ствующими в этом деле, и с доказательствами, истребованными, в том числе по инициативе суда, участвовать в исследовании доказательств;

4) задавать вопросы другим участникам судебного процесса;

5) заявлять ходатайства, в том числе об истребовании доказательств, знакомиться с протоколом судебного заседания, результатами аудио- и (или) видеопроотолирования хода судебного заседания, если такое протоколирование осуществлялось, и представлять письменные замечания к протоколу и в отношении результатов аудио- и (или) видеопроотолирования;

6) давать объяснения суду в устной и письменной формах;

7) приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам;

8) возражать против ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле;

9) знать о жалобах, поданных другими лицами, участвующими в деле, о принятых по данному административному делу судебных актах и получать копии судебных актов, принимаемых в виде отдельного документа;

10) знакомиться с особым мнением судьи по административному делу;

11) обжаловать судебные акты в части, касающейся их прав, свобод и законных интересов;

12) пользоваться другими процессуальными правами, которые предоставлены КАС РФ.

Специальные права сторон указаны в ст. 43, 46, 131, 137 и других статьях КАС РФ. Среди этих прав особое место занимают права на так называемые *распорядительные действия*. Ими обладают только стороны, поскольку лишь они, как предполагаемые субъекты материального правоотношения, имеют основания распоряжаться материальной стороной заявленного требования. Административный истец обладает специальными правами на совершение таких распорядительных действий, как:

– изменить основание или предмет административного иска до принятия судебного акта, которым заканчивается рассмотрение административного дела по существу в суде первой инстанции;

– отказаться от административного иска полностью или частично до принятия судебного акта, которым заканчивается рассмотрение административного дела по существу в суде первой инстанции или в суде апелляционной инстанции;

– дать согласие на замену ненадлежащего ответчика надлежащим.

Административный ответчик вправе при рассмотрении административного дела в суде любой инстанции признать административный иск полностью или частично, а также предъявить встречный иск (ст. 131 КАС РФ). Стороны вправе заключить соглашение о примирении в порядке, предусмотренном ст. 137 КАС РФ.

Стороны, как и все лица, участвующие в деле, несут процессуальные обязанности, предусмотренные КАС РФ, а также обязанности, возложенные на них судом. Неисполнение возложенных на них процессуальных обязанностей влечет за собой наступление для этих лиц последствий, предусмотренных КАС РФ. Они должны добросовестно пользоваться всеми принадлежа-

щими им процессуальными правами (ст. 45 КАС РФ). КАС РФ устанавливает ответственность сторон за недобросовестное заявление неосновательного административного иска, противодействие, в том числе систематическое, лиц, участвующих в деле, правильному и своевременному рассмотрению и разрешению административного дела, а также злоупотребление процессуальными правами в иных формах.

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 13 июня 2017 г. № 21 «О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел» в случае неисполнения участниками судебного процесса или иными лицами процессуальных обязанностей (злоупотребления процессуальными правами) для осуществления надлежащего руководства судебным процессом может требоваться применение мер процессуального принуждения, под которыми КАС РФ понимает действия, совершаемые судом в отношении лиц, нарушающих установленные в суде правила и препятствующих осуществлению административного судопроизводства.

Под нарушением установленных в суде правил Пленум понимает невыполнение процессуальных обязанностей, предусмотренных КАС РФ и (или) возложенных на участника административного судебного процесса (например, обязанностей добросовестно пользоваться процессуальными обязанностями, явиться в судебное заседание, представить доказательства).

Пункт 17 Пленума определяет, что в случае если процессуальную обязанность (например, обязанность представить доказательства) следует исполнить в день или до дня проведения судебного заседания (предварительного судебного заседания) по административному делу, лицу, на которое возложена эта обязанность, должно быть разъяснено, что за ее неисполнение без уважительных причин в установленный судом срок к нему могут быть применены меры процессуального принуждения.

По смыслу ч. 2 ст. 122 КАС РФ под неуважением к суду понимается совершение действий (бездействия), свидетельствующих о явном пренебрежении к установленным в суде правилам поведения (например, использование в тексте поданного в суд процессуального документа неприличных выражений, оскорбляющих суд, участников судебного разбирательства, лиц, содействующих осуществлению правосудия; не обусловленное изменением обстоятельств дела или другими объективными причинами неоднократное заявление одного и того же ходатайства, в отношении которого уже вынесено и оглашено определение суда).

При этом не должны квалифицироваться в качестве неуважения к суду такие действия (бездействие), ответственность за совершение которых предусмотрена иными нормами процессуального законодательства (например, непредставление истребуемых судом доказательств, неявка надлежащим образом извещенного лица, явка которого была признана судом обязательной, в судебное заседание), а также такие действия (бездействие), которые влекут уголовную ответственность. Если при рассмотрении административного дела суд обнаружит в действиях лиц, участвующих в деле, иных участников судебного разбирательства, должностных лиц или иных лиц признаки пре-

ступления, он сообщает об этом в органы дознания или предварительного следствия (ч. 4 ст. 200 КАС РФ).

Суд вправе с учетом обстоятельств административного дела в целях решения задач административного судопроизводства, реализуя принцип состязательности и равноправия сторон при активной роли суда, возложить на лицо, участвующее в деле, наделенное публичными полномочиями, обязанность по представлению в определенный срок доказательств, возражений в письменной форме. За неисполнение указанной обязанности на лицо, участвующее в деле, в том числе на сторону административного судебного процесса, может быть наложен судебный штраф.

В отличие от сторон *заинтересованные лица* (ст. 47 КАС РФ) не являются субъектами спорного материального правоотношения и не предъявляют каких-либо самостоятельных требований на предмет спора. Заинтересованное лицо может принять участие в процессе только в том случае, если судебное решение по делу может повлиять на его права или обязанности по отношению к одной из сторон (ч. 2 ст. 47 КАС РФ). Оно может вступить в административное дело только на стороне административного истца или административного ответчика, и, следовательно, его юридический интерес включает две составляющие:

а) процессуальный интерес, заключающийся в разрешении спора о праве административном в пользу одной из сторон;

б) субъективный материально-правовой интерес к делу, который обусловлен влиянием судебного решения на его права и обязанности.

§ 2. Прокурор

В соответствии с ч. 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации прокуратура составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ.

Осуществляя надзор за исполнением законов, прокуроры выявляют нарушения законности и принимают меры, направленные на их устранение. Участвуя в судебном разбирательстве административных дел, они продолжают выполнение возложенных на них обязанностей по осуществлению надзора за исполнением законов судом и всеми участниками судопроизводства. Они содействуют суду в правильном разрешении дел: помогают ему в исследовании и оценке доказательств, установлении фактов предмета доказывания, толковании норм права, оценке правомерности требований и возражений сторон и т. д.

Особенность правового положения прокурора, органов, организаций и лиц, обращающихся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц, заключается в том, что они не являются субъектами спорного материального административного правоотношения и поэтому имеют не материальную, а процессуальную заинтересованность в исходе дела. Они не являются стороной в спорном материальном правоотношении и не могут распоряжаться предметом спора. Так, ч. 4 ст. 39 КАС РФ определяет:

прокурор, обратившийся в суд с административным иском заявлением, пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности административного истца (за исключением права на заключение соглашения о примирении и обязанности по уплате судебных расходов). Такая же формула используется в отношении органов, организаций и граждан, обратившихся в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц. КАС РФ (ч. 5 ст. 40) устанавливает, что они пользуются процессуальными правами и несут процессуальные обязанности административного истца (за исключением права на заключение соглашения о примирении и обязанности по уплате судебных расходов).

Определяя процессуальный статус заинтересованных лиц, законодатель устанавливает, что они пользуются процессуальными правами и несут процессуальные обязанности одной из сторон, за исключением права на изменение основания или предмета административного иска, отказ от административного иска, признание административного иска или заключение соглашения о примирении, подачу встречного административного иска.

В соответствии со ст. 35 Закона РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 (с изм. и доп.) «О прокуратуре Российской Федерации» полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дел, определяются процессуальным законодательством. В рамках правового регулирования, установленных КАС РФ, участие прокурора в административном судопроизводстве – это выполнение им самостоятельной функции защиты публичных интересов.

Действующее законодательство предусматривает *два основания* для участия прокурора в административном судопроизводстве:

а) обращение в суд *по собственной инициативе* для реализации предоставленного ему законом права на административный иск в защиту прав и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц, интересов государства и муниципальных образований. Например, в соответствии с п. 6 постановления Пленума ВС РФ от 30 июня 2015 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости» прокурор в случае, предусмотренном ст. 39 КАС, вправе обратиться в суд с заявлением об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, интересов Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований;

б) прямое указание закона *об обязательном участии* прокурора в рассмотрении административного дела для дачи заключения по административному делу. Выделение законодателем этого основания для участия прокурора обусловлено особой важностью разрешаемых судом спорных административных и иных публичных правоотношений и необходимостью обеспечить максимальные гарантии защиты прав и законных интересов граждан. Это основание обязывает прокурора вступить в уже начатое административное дело для дачи заключения по нему. Например, по следующим категориям административных дел: об оспаривании нормативных правовых актов (ч. 4 ст. 213 КАС РФ), о защите избирательных прав и права на участие в ре-

ферендуме граждан РФ (ст. 243 КАС РФ), об административном надзоре (ст. 272 КАС РФ), о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар (ст. 277 КАС РФ), о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке (ст. 283 КАС РФ).

Исходя из основной цели органов прокуратуры – деятельности по обеспечению законности, – даже в случаях, когда прокурор обращается в суд в защиту интересов конкретного гражданина, можно предположить, что он не защищает права и интересы гражданина, а действует именно в интересах государства, общества, как субъектов, заинтересованных в укреплении законности и правопорядка в обществе в целом и во всём государстве.

Прокурор в соответствии с ч. 1 ст. 39 КАС РФ наделен правом на обращение в суд с административным иском заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов следующих субъектов:

- 1) граждан;
- 2) неопределенного круга лиц;
- 3) интересов Российской Федерации;
- 4) интересов субъектов Российской Федерации;
- 5) муниципальных образований.

Частью 2 ст. 39 КАС предусмотрено, что Генеральный прокурор Российской Федерации и заместитель Генерального прокурора Российской Федерации вправе обратиться в Верховный Суд Российской Федерации, верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, военный суд, районный суд; прокурор субъекта Российской Федерации, заместитель прокурора субъекта Российской Федерации и приравненные к ним прокуроры и их заместители – в верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, окружной (флотский) военный суд, гарнизонный военный суд, районный суд; прокурор города, района и приравненные к ним прокуроры – в гарнизонный военный суд, районный суд.

Верховный Суд РФ обратил внимание судов, что в случае участия прокурора в административном судопроизводстве в качестве представителя органа прокуратуры он не обязан представлять суду документы о своем образовании, поскольку в силу п. 1 ст. 40.1 Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» прокурорами могут быть граждане РФ, получившие высшее юридическое образование по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе (Обзор судебной практики № 3 (2015) : утв. Президиумом Верховного Суда РФ от 25.11.2015).

Отметим следующие особенности норм КАС РФ, формирующих процессуальный статус прокурора в административном судопроизводстве.

1. Прокурор определен как лицо, участвующее в деле.

2. КАС РФ статус прокурора повышает до административного истца в случае, когда прокурор обращается в суд для реализации возложенных на него публичных функций.

3. В качестве объектов защиты, которую призван обеспечить своей инициативой прокурор, выделяют права, свободы и законные интересы граждан, неопределенный круг лиц или интересы Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, другие случаи, предусмотренные федеральными законами. Под данную формулировку подпадает, например, основание, закрепленное в п. 4 ст. 27 Закона о прокуратуре и допускающее в качестве побудительного мотива для обращения прокурора в суд с административным иском приобретение нарушением «особого общественного значения в силу иных обстоятельств». Вопрос правильного восприятия этой нормы судебной практикой, очевидно, следует отложить до четкого обозначения соответствующей позиции по этому поводу Пленума Верховного Суда Российской Федерации либо восприятия в качестве прецедентных решений, принятых в порядке пересмотра постановлений нижестоящих судов. Однако, как представляется, в любом случае без должной активности самих прокуроров, на которых лежит груз ответственности за выполнение стоящих перед ними задач, оптимальный подход может вырабатываться неопределенно долго.

4. Административное исковое заявление прокурора должно соответствовать специальным требованиям. В частности, согласно ч. 6 ст. 125 КАС в случае обращения прокурора в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина в административном исковом заявлении также должны быть указаны причины, исключающие возможность предъявления административного искового заявления самим гражданином. Об этом могут свидетельствовать возраст, состояние здоровья (наличие группы инвалидности), недееспособность лица и т. д. Наличие указанных обстоятельств будет оцениваться судьей при решении вопроса о возбуждении административного дела.

5. Прокурор, обратившийся в суд с заявлением, пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности административного истца (за исключением права на заключение соглашения о примирении и обязанности по уплате судебных расходов). При этом КАС РФ обязывает прокурора уведомлять гражданина или его законного представителя о своем отказе от поданного им в интересах гражданина административного иска.

6. В случае отказа прокурора от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, суд оставляет соответствующее заявление без рассмотрения, если гражданин, обладающий административной процессуальной дееспособностью, его представитель или законный представитель гражданина, не обладающего административной процессуальной дееспособностью, не заявит об отказе от административного иска.

7. В случае отказа прокурора от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, являющихся субъектами административных и иных публичных правоот-

ношений, рассмотрение административного дела по существу продолжается.

8. Поскольку на прокурора, предъявившего административный иск, в силу ст. 62 КАС возложено бремя доказывания, он при подготовке административных исковых заявлений обязан обеспечить их качество (полноту и аргументацию), представить в суд надлежащую доказательственную базу. Прокурор, обратившийся в защиту прав и интересов других лиц или неопределенного круга лиц, обязан указывать, каким нормативным правовым актам, по его мнению, противоречат данные акты, решения, действия (бездействие); подтверждать сведения о том, что оспариваемым нормативным правовым актом, решением, действием (бездействием) нарушены права, свободы и законные интересы административного истца или неопределенного круга лиц, либо возникла реальная угроза их нарушения; подтверждать иные факты, на которые прокурор ссылается как на основание своих требований.

Закон ограничил право прокурора участвовать в судебном процессе во второй форме. Вступить в судебный процесс и дать заключение по административному делу он вправе только в случаях, предусмотренных КАС РФ. В частности, такое право он имеет при рассмотрении административных дел об оспаривании нормативных актов (ч. 4 ст. 213 КАС РФ), о защите избирательных прав (ч. 3 ст. 243 КАС РФ), и др.

В соответствии со ст. 37 КАС РФ прокурор отнесен к лицам, участвующим в деле. При этом прокурор вправе знакомиться с материалами административного дела, делать выписки из них и снимать с них копии; заявлять отводы; представлять доказательства, до начала судебного разбирательства знакомиться с доказательствами, представленными другими лицами, участвующими в этом деле, и с доказательствами, истребованными в том числе по инициативе суда, участвовать в исследовании доказательств; задавать вопросы другим участникам судебного процесса; давать объяснения суду в устной и письменной формах; приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам; возражать против ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле; обжаловать судебные акты в части, касающейся их прав, свобод и законных интересов; пользоваться другими процессуальными правами, предоставленными КАС РФ.

Помимо общих прав, предоставленных законом всем лицам, участвующим в деле, прокурору, вступившему в процесс, в соответствии с ч. 7 ст. 39 КАС РФ предоставлено право после исследования всех доказательств дать заключение по делу. Прокурор не дает заключение по административному делу, если административное дело возбуждено на основании его административного искового заявления.

Г л а в а 35

ДОКАЗЫВАНИЕ И ДОКАЗАТЕЛЬСТВА ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ДЕЛУ

§ 1. Доказывание и предмет доказывания по административному делу

Доказывание и доказательства в суде – межотраслевой процессуальный институт. Поскольку административное судопроизводство обладает собственными специфическими особенностями, определяющими его институциональную самостоятельность, то очевидно, что такие важные категории, как «доказывание» и «доказательства» необходимо исследовать с общепроцессуального и особо специфического ракурсов.

Процессуальная деятельность суда и лиц, участвующих в деле, заключающаяся в установлении обстоятельств административных дел посредством судебных доказательств, называется *доказыванием в административном судопроизводстве*.

Целью судебного доказывания по административному делу является установление фактов и обоснование выводов о фактах и иных обстоятельствах, имеющих значение для правильного и своевременного рассмотрения и разрешения административных дел.

Надлежащее доказывание при осуществлении правосудия по административным делам способствует выполнению задачи защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений (ст. 3 КАС РФ).

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» доказывание по административным делам осуществляется на основе принципа состязательности и равноправия сторон при активной роли суда. Указанный принцип выражается и в принятии предусмотренных Кодексом мер для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств в целях правильного разрешения дела. К этим мерам относятся следующие положения КАС:

1) в целях правильного разрешения административных дел суд вправе истребовать доказательства по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по своей инициативе. Копии документов, полученных судом, направляются им лицам, участвующим в деле, если у них эти документы отсутствуют (ч. 1 ст. 63 КАС);

2) при рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд проверяет законность решения, действия (бездействия) в части, которая оспаривается, и в отношении лица, которое является административным истцом, или лиц, в

защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление. При проверке законности этих решений, действий (бездействия) суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании незаконными решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, и выясняет обстоятельства в полном объеме (ч. 8 ст. 226 КАС);

3) в случае непредставления необходимых доказательств органом, организацией, лицом, наделенными государственными или иными публичными полномочиями и принявшими оспариваемые решения либо совершившими оспариваемые действия (бездействие), суд может истребовать необходимые доказательства по своей инициативе. Если указанные орган, организация, лицо не представят истребуемые судом доказательства и не сообщат суду о невозможности их представления, на указанные орган, организацию, лицо может быть наложен судебный штраф (ч. 12 ст. 226 КАС);

4) после поступления административного дела с апелляционной жалобой или апелляционным представлением суд апелляционной инстанции в порядке подготовки административного дела к рассмотрению вправе по своей инициативе или по просьбе лиц, подавших жалобу, представление, истребовать необходимые доказательства. Суд апелляционной инстанции по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по собственной инициативе также разрешает вопросы о применении мер предварительной защиты и (или) о приостановлении исполнения судебного решения. Приостановление исполнения судебного решения возможно при условии, что заявитель обосновал невозможность или затруднительность поворота исполнения судебного акта (ч. 1 ст. 306 КАС).

Поскольку в концентрированном виде главной содержательной материей административного судопроизводства является защита гражданина от произвола публичной власти, активность последней как более сильного субъекта в публично-правовом отношении с необходимостью нуждается в разумном ограничении (либо уравнивании применительно к иному субъекту публичного правоотношения) посредством активации соответствующих процессуальных механизмов, несущих компенсаторную функцию.

Так как публичные правоотношения не предполагают равенства сторон в отношениях, одной из сторон которых выступает государство в лице его органов, должностных лиц, служащих, нормативное регулирование, предусматривающее активную роль суда в обеспечении состязательности и равноправия сторон, направлено прежде всего на обеспечение гражданину реальной возможности воспользоваться своим правом на судебную защиту.

Выделим этапы доказательственной деятельности лиц, участвующих в деле, и суда: представление (истребование) доказательств, исследование и оценка доказательств.

Доказательства представляются сторонами и другими лицами, участвующими в деле, в обоснование своих требований и возражений. Суд, хотя и при условии сохранения независимости, объективности и беспристрастности, осуществляет руководство судебным процессом и, что принципиально важно

для доказывания в административном судопроизводстве, может и должен оказывать содействие в реализации прав сторон, создавать условия и принимать соответствующие меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, в том числе для выявления и истребования *по собственной инициативе* доказательств. Это ключевая особенность административно-судопроизводственной деятельности, придающая данному виду реализации правосудия уникальность и выводящая его за рамки гражданского, уголовного, конституционного судопроизводства.

КАС РФ устанавливает правила истребования доказательств. Об истребовании доказательства судом выносится определение, в котором указываются срок и порядок представления этого доказательства. Копия определения направляется лицам, участвующим в деле, и лицу, у которого находится истребуемое судом доказательство, не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения определения. При необходимости по запросу суда истребуемое доказательство может быть выдано на руки лицу, имеющему соответствующий запрос.

Суд вправе предложить лицам, участвующим в деле, представить дополнительные доказательства.

Исследование доказательств по административному делу состоит в изучении сведений о фактах, содержащихся в объяснениях лиц, участвующих в деле, показаниях свидетелей, письменных, вещественных доказательствах, аудио- и видеозаписях, заключениях экспертов, электронных документах. В соответствии с ч. 2 ст. 176 КАС РФ суд основывает решение только на тех доказательствах, которые были исследованы в судебном заседании.

Оценка доказательств по административному делу – это определение свойств судебных доказательств, таких как допустимость, относимость, достоверность, и их достаточности в совокупности и взаимной связи для установления фактов и иных обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела.

Относимость – это свойство доказательств, выражающееся в существовании связи между доказательствами и фактами, подлежащими установлению по административному делу, и определяющее способность доказательства служить средством установления данных обстоятельств¹.

Доказательства являются допустимыми, если они отвечают требованиям, указанным в ст. 59 КАС РФ. Обстоятельства административного дела, которые согласно закону должны быть подтверждены определенными средствами доказывания, не могут подтверждаться никакими иными доказательствами.

Суд принимает только относимые к делу и допустимые доказательства.

Пленум Верховного Суда РФ закрепляет, что суд признает доказательства недопустимыми по письменному ходатайству лица, участвующего в деле, или по собственной инициативе.

¹ Административное судопроизводство : учеб. для студ. юрид. вузов, ф-тов и юристов, повышающих квалификацию / под ред. М. К. Треушникова. 1-е изд. М., 2017. С. 174.

По смыслу ст. 154 КАС РФ, вопрос о допустимости доказательства, ходатайство об исключении доказательства из административного дела ввиду его недопустимости разрешаются судом после заслушивания мнений лиц, участвующих в деле, их представителей путем вынесения определения, в том числе протокольного.

Достоверность – это свойство доказательств, выражающееся в соответствии сведений и фактах, содержащихся в доказательствах, действительности².

Суд оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в административном деле доказательств.

Никакие доказательства не имеют для суда заранее установленной силы.

Суд оценивает относимость, допустимость, достоверность каждого доказательства в отдельности, а также достаточность и взаимосвязь доказательств в их совокупности.

При оценке документов или иных письменных доказательств суд обязан с учетом других доказательств убедиться в том, что такие документ или иное письменное доказательство исходят от органа, уполномоченного представлять данный вид доказательств, подписаны лицом, имеющим право на подписание документа, содержат все другие неотъемлемые реквизиты данного вида доказательств.

При оценке копии документа или иного письменного доказательства суд выясняет, не произошло ли при копировании изменение содержания копии документа по сравнению с его подлинником, с помощью какого технического приема выполнено копирование, гарантирует ли копирование тождественность копии документа и его подлинника, каким образом сохранялась копия документа.

Предмет доказывания по административному делу составляют обстоятельства, обосновывающие требования и возражения лиц, участвующих в деле, иные обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела. К обстоятельствам относятся в первую очередь факты (действия, явления, события, произошедшие, существующие в действительности), обладающие юридическим значением, поскольку с их наличием или отсутствием закон связывает возникновение, изменение или прекращение публичных правоотношений либо иные материально-правовые последствия. Вместе с тем в процессе рассмотрения административных дел существует необходимость установления посредством доказательств не только материально-правовых фактов, но и других обстоятельств, имеющих значение для дела (например, фактов процессуального характера, имеющих вспомогательное значение, – соблюдение административным истцом обязательного досудебного порядка урегулирования спора).

Предмет доказывания определяется судом в соответствии со ст. 62 КАС: обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения админи-

² Там же.

стративного дела, определяются судом в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле.

Особенность административного судопроизводства вытекает из того, что КАС по отдельным категориям административных дел содержит перечень фактов, составляющих предмет доказывания. Например, ст. 285.4 КАС закрепляет обстоятельства, подлежащие выяснению судом:

1) требуется ли гражданину, в защиту интересов которого подано административное исковое заявление, медицинское вмешательство в целях спасения жизни;

2) имелся ли отказ законного представителя гражданина, в защиту интересов которого подано административное исковое заявление, от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни представляемого лица.

По общему правилу, КАС устанавливает равные возможности представления доказательств и участия в процессе доказывания, что является важным, поскольку во внесудебных отношениях правовой (административно-правовой) статус «властных» и «невластных» субъектов принципиально различен. *Особенностью административного судопроизводства является распределение бремени доказывания* (обязанности доказывания) законности оспариваемых нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями в соответствии со ст. 62 КАС РФ, – возлагается на соответствующий орган, организацию и должностное лицо. Названная статья, защищая и обеспечивая равенство процессуальных возможностей, говорит о том, что иные участники административного процесса (административный истец, прокурор, органы, организации и граждане, обратившиеся в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц) *не обязаны* доказывать незаконность оспариваемых ими нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия).

Вместе с тем обратившиеся в суд обязаны доказать, что оспариваемым нормативным правовым актом, решением, действием (бездействием) нарушены или могут быть нарушены права административного истца или неопределенного круга лиц либо возникла реальная угроза их нарушения, также иные факты, на которые административный истец, прокурор, органы, организации и граждане ссылаются как на основания своих требований.

КАС РФ по разным категориям административных дел конкретизирует положения, определяющие обязанность доказывания обстоятельств, входящих в предмет доказывания. Например, по административным делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости административный истец обязан доказать: недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости; установление в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости на дату, по состоянию на которую установлена его кадастровая стоимость (ст. 247, 248 КАС РФ).

При рассмотрении административного дела не нуждаются в доказывании: обстоятельства, признанные судом общеизвестными; факты, имеющие преюдициальное значение; обстоятельства, признанные сторонами.

В соответствии с ч. 2 ст. 64 КАС РФ обстоятельства, установленные вступившим в законную силу решением суда по ранее рассмотренному им гражданскому или административному делу либо по делу, рассмотренному ранее арбитражным судом, не доказываются вновь и не подлежат оспариванию при рассмотрении судом другого административного дела, в котором участвуют лица, в отношении которых установлены эти обстоятельства, или лица, относящиеся к категории лиц, в отношении которой установлены эти обстоятельства.

Пленум Верховного Суда РФ разъяснил, что при применении данной правовой нормы нужно исходить из того, что под лицами, относящимися к категории лиц, в отношении которой установлены названные выше обстоятельства, понимаются, в частности, органы государственной власти, входящие в единую систему государственных органов (например, налоговые органы, таможенные органы и т. п.), должностные лица соответствующей системы государственных органов.

§ 2. Доказательства по административному делу

Судебные доказательства по административному делу – это сведения о фактах, полученные в предусмотренном законом порядке из объяснений лиц, участвующих в деле, показаний свидетелей, письменных и вещественных доказательств, аудио- и видеозаписей, заключений экспертов, на основе которых суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения лиц, участвующих в деле, и иных обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела.

В теории процессуального права и административного судопроизводства доказательства можно классифицировать следующим образом. По характеру связи доказательств с доказываемым фактом доказательства подразделяются на прямые и косвенные.

Прямые доказательства – это доказательства, которые непосредственно (прямо) указывают на факт, входящий в предмет доказывания. Например, нормативный правовой акт при рассмотрении административного дела о его оспаривании.

Косвенные доказательства – это доказательства, имеющие опосредованную многозначную связь с подлежащими установлению обстоятельствами. Косвенные доказательства дают основания лишь для предположения о существовании искомого факта, предполагая установление промежуточных фактов. Для доказывания факта требуется либо прямое доказательство, либо несколько косвенных доказательств. Между прямыми и косвенными доказательствами нет и не может быть никакой иерархии, т. е. прямые доказательства не являются *a priori* лучше косвенных. Иной подход означал бы

возврат к теории формальных доказательств. В качестве косвенных доказательств можно рассматривать показания свидетелей, заключение эксперта.

По процессу формирования доказательства подразделяются на первичные и производные. *Первоначальные доказательства* формируются в результате непосредственного воздействия искомого факта (события, действия) на источник доказательств³. К ним, как правило, относят: подлинники документов, показания свидетелей – очевидцев событий.

Производные доказательства формируются в результате опосредованного воздействия искомого факта на источник доказательства (например, копии документов).

По источнику доказательств они подразделяются на личные и предметные. Источником *личных доказательств* выступают лица, участвующие в деле, свидетели, эксперты; источники *предметных доказательств* – вещи, документы и др.

КАС РФ закрепляет следующие доказательства в административном судопроизводстве:

– объяснения лиц, участвующих в деле – это письменное и (или) устное сообщение суду сведений об обстоятельствах, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела, полученных в установленном административно-процессуальной формой порядке (ст. 68 КАС РФ);

– показания свидетелей – устное сообщение суду сведений об известных ему обстоятельствах, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела, полученных в установленном административно-процессуальной формой порядке (ст. 69 КАС РФ);

– письменные доказательства – содержащие сведения об обстоятельствах, имеющих значение для административного дела, акты, договоры, справки, деловая корреспонденция, иные документы и материалы, выполненные в форме цифровой и графической записи, полученные посредством факсимильной, электронной или другой связи, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет, по каналу видеоконференц-связи (при наличии технической возможности для такой передачи документов и материалов) либо иным способом, позволяющим установить достоверность документа. К письменным доказательствам относятся также судебные акты, протоколы судебных заседаний, протоколы совершения отдельных процессуальных действий и приложения к ним (схемы, карты, планы, чертежи) (ч. 1 ст. 70 КАС РФ);

– вещественные доказательства – предметы, которые по своим внешнему виду, свойствам, месту нахождения или иным признакам могут служить средством установления обстоятельств, имеющих значение для административного дела;

– аудио- и видеозаписи – электронные или иные носители информации, содержащие сведения о фактах, имеющих значение для административного

³ Административное судопроизводство : учеб. для студ. юрид. вузов, ф-тов и юристов, повышающих квалификацию / под ред. М. К. Треушникова. 1-е изд. М., 2017. С. 175.

дела, зафиксированные на материальном носителе в виде звука и (или) изображения, полученные в установленном административно-процессуальной формой порядке (ст. 76 КАС РФ);

– заключения экспертов – сведения о фактах, полученные в результате проведенного экспертного исследования, содержащиеся в письменном документе установленной формы (ст. 77 КАС РФ).

Глава 36

СТАДИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

§ 1. Стадии административного судопроизводства

Процессуальная деятельность суда по рассмотрению и разрешению административных дел развивается в определенной последовательности по стадиям.

Стадию административного судопроизводства определим как совокупность процессуальных действий, имеющих цели и заканчивающихся принятием процессуального документа, которым обеспечивается процесс дальнейшего движения административного дела либо процесс его окончания (прекращения производства по делу).

Первая стадия административного судопроизводства – возбуждение административного дела в суде первой инстанции, осуществляемое путем подачи административно искового заявления. Производство по административному делу возбуждается с момента вынесения определения о принятии административного искового заявления к производству.

Вторая стадия административного судопроизводства – подготовка административного дела к судебному разбирательству. *Третья стадия* – судебное разбирательство, на котором происходят рассмотрение и разрешение дела, по существу. *Четвертая стадия* – пересмотр не вступивших в законную силу постановлений и определений суда по административному делу. Если лица, участвующие в деле, выражают свою волю на дальнейшее обжалование, а прокурор – на опротестование, то возникает стадия по пересмотру решений, постановлений и определений в кассационном и надзорном порядке соответственно.

КАС предусматривает и такую стадию административного судопроизводства как пересмотр по вновь открывшимся или новым обстоятельствам решений, определений и постановлений, вступивших в законную силу. Эта стадия встречается на практике относительно редко, когда дело было рассмотрено без учета существенных обстоятельств, которые имели место в момент рассмотрения дела, но не были и не могли быть известны в то время заявителю или суду, а также в случае отмены приговора или решения, явившегося основанием принятия судебного акта.

Исполнение судебных постановлений, исходя из анализа КАС РФ, является *завершающей стадией* административного судопроизводства, поскольку суд разрешает процессуальные вопросы, связанные с исполнением судебных актов по административным делам.

§ 2. Возбуждение административного дела в суде первой инстанции. Подготовка административного дела к судебному разбирательству

Стадия подготовки административного дела к судебному разбирательству независимо от объема и сложности совершаемых процессуальных действий является обязательной для каждого дела, рассматриваемого в порядке административного судопроизводства. Ее цель – это создание условий правильного и своевременного рассмотрения административного дела. Судьи обязаны проводить надлежащую подготовку административных дел, поскольку в противном случае будет нарушен принцип законности в административном судопроизводстве. Подготовка административного дела к судебному разбирательству представляет собой ту стадию административного судопроизводства, в которой закладывается основа правильного разрешения административного дела.

Законом установлено, что к подготовке административного дела судья приступает после принятия административного искового заявления. Подготовка административного дела к судебному разбирательству, как стадия административного судопроизводства, начинается с момента вынесения судьей соответствующего определения и продолжается до вынесения определения о назначении административного дела к судебному разбирательству (ч. 1 ст. 139 КАС РФ).

КАС РФ, определяя ст. 132 как задачи подготовки административного дела к судебному разбирательству, тем не менее, уходит от их прямого перечисления. Исходя из процессуальных положений, закрепленных в КАС РФ, выделим следующие *задачи* рассматриваемой обязательной стадии:

- определение закона, подлежащего применению в административном деле (при определении закона и иного нормативного правового акта, которым следует руководствоваться при разрешении административного дела, и установлении правоотношений сторон следует иметь в виду, что они должны определяться исходя из совокупности данных: предмета и основания административного иска, возражений административного ответчика, иных обстоятельств, имеющих юридическое значение для правильного разрешения административного дела);

- установление правовой природы спорного материального правоотношения;

- уточнение фактических обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения административного дела (это действия судьи и лиц, участвующих в административном деле, по установлению и определению юридических фактов, лежащих в основе требований и возражений сторон,

с учетом характера спорного правоотношения и норм материального права, подлежащих применению);

– разрешение вопроса о составе лиц, участвующих в административном деле, других участников административного судопроизводства;

– представление необходимых доказательств сторонами, другими лицами, участвующими в деле;

– примирение сторон.

Судья выносит определение о подготовке административного дела к судебному разбирательству, где указывает действия, которые необходимо совершить сторонам и другим лицам, участвующим в деле, а также сроки совершения этих действий.

Подготовка дела к судебному разбирательству проводится судьей единолично с участием сторон, их представителей, заинтересованных лиц.

Подготовка административного дела к судебному разбирательству проводится в срок, определяемый с учетом обстоятельств, относящихся к конкретному административному делу, и процессуальных действий, которые надлежит совершить.

Совокупность процессуальных действий, совершаемых на стадии подготовки административного дела к судебному разбирательству, складывается как из действий судьи, так и из действий лиц, участвующих в деле.

При подготовке административного дела к судебному разбирательству *административный истец или его представитель:*

передает административному ответчику копии документов, в которых содержатся доказательства, обосновывающие фактические основания административного искового заявления и не приобщенные к административному исковому заявлению, если административный истец не освобожден от обязанности их доказывать.

Административный ответчик или его представитель:

1) уточняет требования административного истца и фактические основания этих требований;

2) представляет административному истцу или его представителю и суду возражения в письменной форме относительно заявленных требований. Представление возражений на административный иск является обменом состязательными документами, что помогает суду определить предмет доказывания по делу, а сторонам – сформировать правовую позицию по делу, собрать необходимые доказательства по административному делу;

3) передает суду доказательства, обосновывающие возражения относительно административного искового заявления, а административному истцу или его представителю – копии документов, в которых содержатся эти доказательства. Возложение на стороны административного дела обязанности по представлению копий документов является проявлением раскрытия доказательств.

Административный истец и административный ответчик наделяются правом совершить процессуальное действие в виде подачи ходатайства об истребовании доказательств, которые они не могут получить самостоятельно без помощи суда.

При подготовке административного дела к судебному разбирательству суд:

1) направляет административному ответчику и заинтересованному лицу копии административного искового заявления и приложенных к нему документов, устанавливает разумный срок для представления в суд возражений в письменной форме по существу административного искового заявления и направления их копий административному истцу и заинтересованному лицу;

2) вызывает стороны, их представителей и разъясняет им процессуальные права и обязанности, последствия совершения или не совершения сторонами процессуальных действий в установленный процессуальный срок; опрашивает административного истца, административного ответчика, их представителей по существу заявленных требований и возражений; выясняет, поддерживает ли административный истец административное исковое заявление полностью или в части, признает ли административный ответчик административное исковое заявление полностью или в части;

3) разрешает вопрос о вступлении в административное дело других административных истцов, административных ответчиков и заинтересованных лиц, а также вопрос о замене ненадлежащего административного ответчика;

4) рассматривает вопрос о соединении или разъединении нескольких требований;

5) рассматривает вопрос о получении необходимых доказательств и предлагает представить их в определенный судом срок;

6) при необходимости оказывает лицам, не обладающим властными и иными публичными полномочиями, содействие в представлении доказательств и истребует их; истребует доказательства по своей инициативе, разрешает вопросы о вызове свидетелей, назначении экспертизы, привлечении к участию в судебном процессе специалиста, переводчика; в случаях, не терпящих отлагательства, разрешает вопрос об исследовании и осмотре на месте письменных и вещественных доказательств, а также принимает иные меры, связанные с представлением доказательств;

7) направляет судебные поручения;

8) по ходатайству административного истца или его представителя разрешает вопрос о применении мер предварительной защиты по административному иску;

9) по ходатайству лиц, участвующих в деле, их представителей или по своей инициативе разрешает вопрос о возможности участия в судебном заседании, в том числе в предварительном судебном заседании, лиц, участвующих в деле, путем использования систем видеоконференц-связи, а также принимает меры по обеспечению такого участия. По результатам рассмотрения указанных ходатайства и вопросов суд выносит мотивированное определение;

10) содействует примирению сторон, если по данной категории административных дел возможно примирение;

11) разрешает вопрос о необходимости проведения предварительного судебного заседания, о дате, времени и месте его проведения;

12) разрешает вопрос о необходимости обязательного личного участия в судебном заседании лиц, участвующих в деле;

13) совершает иные процессуальные действия в целях обеспечения правильного и своевременного рассмотрения административного дела с учетом его обстоятельств, характера спорного публичного правоотношения, нормативных правовых актов, подлежащих применению, и представленных по административному делу доказательств.

При подготовке административного дела к судебному разбирательству судья должен решить вопрос о необходимости проведения предварительного судебного заседания, о дате, времени и месте его проведения.

Согласно ст. 138 КАС *предварительное судебное заседание* проводится в целях:

1) уточнения обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела;

2) определения достаточности доказательств по административному делу;

3) выявления фактов пропуска сроков обращения в суд с административным иском заявлением;

4) процессуального закрепления распорядительных действий сторон, совершенных при подготовке административного дела к судебному разбирательству;

5) выяснения возможности урегулирования административного спора до судебного разбирательства.

В предварительном судебном заседании стороны, другие лица, участвующие в деле, их представители вправе представлять доказательства, заявлять ходатайства, излагать свои доводы по возникающим в этом заседании вопросам.

В предварительном судебном заседании суд вправе совершать следующие действия:

– приостановить производство по административному делу, если есть на то основания, предусмотренные ст. 190 и 191 КАС;

– прекратить производство по административному делу полностью или в части, если имеются на то основания, предусмотренные ст. 194 КАС;

– оставить административное исковое заявление без рассмотрения (ст. 197 КАС), за исключением административных дел, подлежащих рассмотрению судом коллегиально.

КАС предусматривает два возможных варианта завершения предварительного судебного заседания.

Во-первых, суд, признав административное дело подготовленным и завершив предварительное судебное заседание, вправе открыть судебное заседание для судебного разбирательства данного дела по существу, если отсутствуют обстоятельства, препятствующие этому (например, дело должно быть рассмотрено коллегиальным составом судей; лица, участвующие в деле, их представители не были надлежащим образом извещены).

Во-вторых, суд выносит определение о назначении административного дела к судебному разбирательству. В данном определении указывается на

окончание подготовки административного дела к судебному разбирательству, разрешение вопросов о привлечении к участию в данном административном деле заинтересованных лиц, о соединении или разъединении нескольких требований и на разрешение иных вопросов, по которым не были вынесены самостоятельные определения, а также устанавливаются время и место проведения судебного заседания в суде первой инстанции.

§ 3. Разбирательство административного дела

Разбирательство административного дела осуществляется в судебном заседании и является одной из наиболее важных и ответственных стадий судебного административного процесса. Рассмотрением дела в суде первой инстанции разрешаются споры об административном праве или споры о субъективных публичных правах частных лиц (граждан и организаций), защищенных нормой административного закона и предположительно нарушенных незаконными актами управления (*процедура in personam*); споры об объективном праве или споры о законности нормативно-правовых актов, их соответствии нормативным правовым актам большей юридической силы (*процедура in rem*). В процессе судебного разбирательства осуществляется также судебное санкционирование – правоприменительная деятельность суда, возбуждаемая по заявлению административных органов и связанная с принятием в судебном заседании решений (даче санкций) о возможности применения отдельных мер административного принуждения или совершения органами государственной власти действий, ограничивающих субъективные публичные права и свободы частных лиц.

Важная роль и значение судебного разбирательства административного дела в суде первой инстанции обусловлены и тем, что на этой стадии решаются такие задачи административного судопроизводства, как: *защита* нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений; *укрепление законности* и *предупреждение нарушений* в сфере административных и иных публичных правоотношений. В ходе судебного разбирательства обеспечиваются: подчинение государственной администрации закону и правосудию, поддержание баланса между административной властью (понимаемой как совокупность полномочий органов государственной администрации) и свободой частных лиц (понимаемой как совокупность их субъективных публичных прав и законных интересов). Гарантированность этих прав и интересов судебной защитой позволяет частным лицам жить в условиях правовой безопасности, справедливости и доверия к существующей системе публичного управления.

Верховный Суд РФ рассматривает административные дела в течение трех месяцев, а другие суды – в течение двух месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд. КАС РФ предусматривает исключения, например, дела о взыскании обязательных платежей и санкций рассматриваются судом в срок, не превышающий трех месяцев со дня пода-

чи административного искового заявления в суд; административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя рассматриваются судом в срок, не превышающий десяти дней со дня поступления соответствующего заявления в суд. Десятидневный срок также установлен по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по вопросам, связанным с согласованием места и времени проведения публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования), а также с вынесенным этими органами предупреждением в отношении целей такого публичного мероприятия и формы его проведения. Административные дела, возбужденные до дня проведения такого публичного мероприятия, рассматриваются судом в десятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню его проведения. Административные дела, возбужденные в день проведения такого публичного мероприятия, подлежат рассмотрению в этот же день. Суд рассматривает административные дела в выходной или нерабочий праздничный день, если последний день срока рассмотрения административного дела приходится на такой день и до этого дня административное дело не было рассмотрено или не могло быть рассмотрено.

В соответствии с ч. 1 ст. 241 КАС РФ административное исковое заявление о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, поступившее в суд в период избирательной кампании, кампании референдума до дня голосования, должно быть рассмотрено и разрешено в течение пяти дней со дня его поступления, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а заявление, поступившее в день, предшествующий дню голосования, в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно. В случае если факты, содержащиеся в указанном административном исковом заявлении, требуют дополнительной проверки, оно должно быть рассмотрено и разрешено не позднее чем через десять дней после дня его подачи.

Срок рассмотрения и разрешения административных дел включает в себя срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству. По сложным административным делам срок судебного разбирательства может быть продлен председателем суда не более чем на один месяц. В случае разъединения или соединения нескольких исковых требований в административном судопроизводстве при исчислении сроков необходимо руководствоваться наработанным судебной практикой п. 8 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 г. № 52 (с изм. и доп.) «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских и дел об административных правонарушениях»: «Учитывая, что соединение или разъединение нескольких исковых требований производится по инициативе суда и при условии, что это будет способствовать правильному и своевременному рассмотрению и разрешению дела, срок рассмотрения выделенного требования (требований) следует исчислять со дня начала течения срока по первоначально заявленному требованию, а при объединении дел в одно

производство срок рассмотрения такого дела исчисляется со дня наиболее раннего начала течения срока по одному из объединенных дел».

КАС РФ предусматривает, что при совершении следующих процессуальных действий подготовка административного дела к судебному разбирательству и само судебное разбирательство производятся с самого начала: вступление в административное дело административных соистцов и привлечение к участию в административном деле административных соответчиков, за исключением случая ведения этого дела через единого представителя или через уполномоченное лицо, действующих от имени всех административных истцов или всех административных ответчиков (ч. 7 ст. 41 КАС); вступление заинтересованного лица в административное дело или привлечение его к участию в административном деле после начала судебного разбирательства (ч. 6 ст. 47 КАС); замена ненадлежащего административного ответчика надлежащим (ч. 3 ст. 43 КАС).

Правило о начале исчисления срока рассмотрения дела с момента совершения соответствующего действия также должно применяться в двух ситуациях: 1) когда дело поступило на рассмотрение данного суда в порядке передачи из другого суда (ст. 27 КАС); 2) когда дело направлено на новое рассмотрение по результатам пересмотра решения суда первой инстанции вышестоящим судом (п. 3 ст. 309, п. 2 ч. 1 ст. 329, п. 2 ч. 1 ст. 342 КАС).

Если для правильного рассмотрения и разрешения административного дела необходимо присутствие в судебном заседании лица, которое по объективным причинам не имеет такой возможности, вопрос о его участии в судебном заседании разрешается судом путем использования систем *видео-конференц-связи* при наличии такой технической возможности. Как показывает судебная практика, возможность участия в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи, предусмотренная ч. 1 ст. 142 КАС РФ, по смыслу закона является правом, а не императивной обязанностью суда, необходимость применения которой определяется судом исходя из существа рассматриваемого дела и технической возможности.

Приведем два примера.

В апелляционной жалобе Н. заявлено ходатайство об обеспечении его участия в заседании судебной коллегии посредством видеоконференц-связи по причине его нахождения в местах лишения свободы. Возможность участия в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи, предусмотренная ч. 1 ст. 142 КАС РФ, по смыслу закона является правом, а не императивной обязанностью суда, необходимость применения которой определяется судом исходя из существа рассматриваемого дела и технической возможности. Рассмотрев заявленное ходатайство, судебная коллегия не находит оснований для его удовлетворения, поскольку гарантии права Н. довести до суда свою позицию и на судебную защиту реализованы им путем представления своих письменных доводов, ходатайств, изложенных в апелляционной жалобе¹.

Д., отбывающий наказание в местах лишения свободы, надлежащим образом и заблаговременно извещен о дате судебного разбирательства по его апелляцион-

¹ Апелляционное определение Тамбовского областного суда от 16.03.2016 по делу № 33а-997/2016.

ной жалобе. В апелляционной жалобе он ходатайствует о своем личном участии в суде апелляционной инстанции. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации не предусматривает личного участия лица, подавшего апелляционную жалобу, в суде апелляционной инстанции при наличии его надлежащего извещения. Часть 1 ст. 142 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предусматривает возможность участия в судебном разбирательстве лица, которое по объективным причинам не имеет такой возможности, путем использования систем видеоконференц-связи при условии, что такая форма участия в деле необходима для правильного рассмотрения и разрешения административного дела. В данном случае Д. подробно изложил доводы относительно его несогласия с судебным решением, он заблаговременно извещен о дате рассмотрения апелляционной жалобы, не ограничен в представлении дополнительных доводов, направлении для участия в деле своего представителя, в связи с чем суд апелляционной инстанции определил отказать в удовлетворении ходатайства Д. об участии в судебном заседании посредством видеоконференц-связи, поскольку представленных в деле доказательств с учетом доводов Д. о несогласии с судебным решением достаточно для правильного рассмотрения и разрешения его апелляционной жалобы².

Системы видеоконференц-связи судов могут использоваться в суде по месту жительства, месту пребывания или месту нахождения лица, присутствие которого необходимо в судебном заседании. В целях обеспечения участия в судебном заседании лиц, находящихся в местах содержания под стражей или местах лишения свободы, используются системы видеоконференц-связи соответствующих учреждений.

Об участии в судебном заседании лиц, присутствие которых необходимо для правильного рассмотрения административного дела, путем использования систем видеоконференц-связи суд выносит определение, копия которого не позднее следующего рабочего дня после его вынесения направляется непосредственным участникам судебного процесса, а также в соответствующий суд или учреждение, в которых будет организована видеоконференц-связь.

Секретарь судебного заседания суда, рассматривающего административное дело, устанавливает связь с судом или учреждением, в которых используются системы видеоконференц-связи, для обеспечения участия в судебном заседании лица, присутствие которого необходимо для правильного рассмотрения административного дела. Секретарь судебного заседания суда по месту нахождения такого лица по распоряжению председательствующего в судебном заседании проверяет явку лиц, которые должны участвовать в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи, и устанавливает их личность, а также выполняет иные распоряжения председательствующего в ходе судебного заседания, в частности при необходимости берет у свидетеля подписку о разъяснении ему его обязанностей и о предупреждении об уголовной ответственности за отказ от дачи показаний и за дачу заведомо ложных показаний, принимает от участников судебного разбирательства письменные материалы. Все документы, полученные в суде, в котором была организована видеоконференц-связь, не позднее следу-

² Апелляционное определение Астраханского областного суда от 13.01.2016 по делу № 33-98/2016.

ющего дня после дня проведения судебного заседания направляются в суд, рассматривающий данное административное дело, для приобщения к протоколу судебного заседания.

В случаях если в целях обеспечения участия в судебном заседании лиц, находящихся в местах содержания под стражей или местах лишения свободы, используются системы видеоконференц-связи соответствующих учреждений, соответствующее определение суда исполняет начальник учреждения, в котором указанные лица содержатся под стражей или отбывают наказание в виде лишения свободы.

Подготовительная часть судебного разбирательства начинается с *открытия судебного заседания*. Председательствующий в судебном заседании открывает судебное заседание и объявляет, какое административное дело подлежит рассмотрению.

Явка в суд вызванных по делу лиц выясняется секретарем до открытия судебного заседания. После открытия судебного заседания и объявления, какое дело подлежит рассмотрению, секретарь судебного заседания по предложению председательствующего докладывает результаты проверки явки вызванных в суд лиц по рассматриваемому делу, в том числе извещены ли надлежащим образом лица, не явившиеся в судебное заседание, и какие имеются сведения о причинах их неявки. Секретарю могут быть заданы вопросы в порядке уточнения сообщенных им данных.

В подготовительной части судебного заседания проверяется, были ли участвующие в деле лица, не явившиеся в судебное заседание, извещены судебными повестками о времени и месте судебного заседания, соблюден ли предусмотренный ст. 96 КАС РФ порядок вручения повесток, в соответствии с которыми, лица, участвующие в деле, а также свидетели, эксперты, специалисты и переводчики извещаются судом или вызываются в суд заказным письмом с уведомлением о вручении, судебной повесткой с уведомлением о вручении, телефонограммой или телеграммой, посредством факсимильной связи или с использованием иных средств связи и доставки, позволяющих суду убедиться в получении адресатом судебного извещения или вызова. Лицо, участвующее в деле, с его согласия может извещаться путем отправки ему смс-сообщения или направления извещения, или вызова по электронной почте. Согласие лица, участвующего в деле, на извещение посредством смс-сообщения либо по электронной почте должно быть подтверждено распиской, в которой наряду с данными об этом лице и его согласием на уведомление такими способами указывается номер его мобильного телефона или адрес электронной почты, на которые направляется извещение. Лицам, участвующим в деле, судебные извещения и вызовы должны быть вручены с таким расчетом, чтобы указанные лица имели достаточный срок для подготовки к административному делу и для своевременной явки в суд.

Председательствующий в судебном заседании либо суд или учреждение, обеспечивающие путем использования систем видеоконференц-связи участие в судебном заседании лиц, присутствие которых необходимо для правильного рассмотрения и разрешения административного дела, устанавли-

вают личность каждого явившегося участника судебного разбирательства, проверяют полномочия должностных лиц, представителей.

В подготовительной части суд устанавливает личность явившихся в судебное заседание участников процесса путем выяснения фамилии, имени, отчества, даты рождения, места работы и жительства, сравнивая названное, как правило, с паспортом, служебным удостоверением или иным документом, удостоверяющим личность.

В соответствии со ст. 58 КАС РФ суд обязан проверить полномочия лиц, участвующих в деле, и их представителей. Суд решает вопрос о признании полномочий лиц, участвующих в деле, и их представителей и допуске их к участию в судебном заседании на основании исследования документов, представленных суду указанными лицами. В отношении должностного лица, представителя выясняется объем полномочий, а также наличие обстоятельств, исключающих возможность участия в суде.

При участии в процессе переводчика председательствующий разъясняет ему его права и обязанности и предупреждает об уголовной ответственности за заведомо неправильный перевод. Совершение данного процессуального действия в подготовительной части судебного заседания исключит возможность нежелательных последствий, обусловленных незнанием языка административного судопроизводства.

Следующее процессуальное действие – *удаление свидетелей из зала судебного заседания*. Председательствующий в судебном заседании принимает меры для того, чтобы допрошенные свидетели не общались с недопрошенными. До начала допроса явившихся свидетелей председательствующий удаляет их из зала судебного заседания, а в отношении свидетелей, допрашиваемых путем использования систем видеоконференц-связи, принимает меры, исключающие участие таких свидетелей в судебном заседании указанным способом до начала их допроса.

В силу ст. 51 КАС свидетель обязан дать правдивые показания об известных ему обстоятельствах, относящихся к делу. При этом он не должен знать, какие показания относительно этих обстоятельств уже даны допрошенными судом сторонами и другими участниками процесса. Перед удалением свидетелей из зала судебного заседания целесообразно предупредить их, чтобы они не обсуждали между собой обстоятельства дела. В случае выяснившейся необходимости в допросе в качестве свидетеля гражданина, находящегося в зале судебного заседания, его показания оцениваются с учетом возможного влияния на них объяснений участвующих в деле лиц и пояснений других лиц.

Удаление свидетелей непосредственно после проверки явки участников процесса и разъяснения переводчику его прав и обязанностей объясняется соображениями недопущения какого-либо воздействия на свидетелей (прежде всего со стороны лиц, субъективно заинтересованных в исходе дела) с целью повлиять на содержание свидетельских показаний.

Далее председательствующий в судебном заседании объявляет *состав суда*, сообщает, кто участвует в судебном заседании в качестве прокурора, секретаря судебного заседания, представителей сторон и заинтересованных

лиц, эксперта, специалиста, переводчика, их право заявлять отводы и самоотводы. Учитывая последовательность совершения процессуальных действий в стадии судебного разбирательства, нельзя не признать разумной реализацию права отвода практически сразу же после объявления состава суда, когда непосредственно из уст председательствующего участники процесса узнают о том, кто будет рассматривать дело. И с юридической и с этической точек зрения немаловажно, чтобы процессуальные действия (разъяснение процессуальных прав и обязанностей участвующим в деле лицам, рассмотрение ходатайств и заявлений, применение последствий неявки участников процесса в судебное заседание и т. д.) совершались легитимным составом суда, что в значительной мере обеспечивается институтом отвода судей. Реализация указанного права сразу после объявления состава суда в полной мере соответствует требованию ч. 2 ст. 34 КАС, согласно которой самоотвод или отвод должны быть заявлен до начала рассмотрения дела по существу. Даже в стадии судебного разбирательства отвод и самоотвод возможны не только в подготовительной части судебного заседания, но и в процессе рассмотрения дела по существу в случае, если основания для отвода, самоотвода стали известны именно при исследовании обстоятельств дела. КАС РФ прямо запрещает подачу повторного заявления об отводе тем же лицом и по тем же основаниям в случае отказа в удовлетворении заявления об отводе (ч. 3 ст. 34).

Следующее процессуальное действие заключается в том, что председательствующий разрешает вопрос *рассмотрения административного дела в отсутствие неявившихся участников судебного разбирательства*.

Лица, участвующие в деле, должны быть заблаговременно и обязательно извещены о судебном заседании по рассмотрению административного дела. В случае невозможности присутствия в судебном заседании, лица, участвующие в деле, должны обязательно и вовремя проинформировать суд о причинах их неявки в судебное заседание и представить доказательства уважительности указанных ими причин.

В соответствии с п. 15 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» суд должен принимать необходимые меры к надлежащему извещению лиц, обратившихся в суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта или его части, а также органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, принявших оспариваемый акт, о времени и месте судебного заседания. С учетом того, что основной задачей производства по делам, вытекающим из публичных правоотношений, является обеспечение своевременной и эффективной защиты прав не только заявителя, но и неопределенного круга лиц, на которых распространяется действие оспариваемого акта, судам не следует оставлять без внимания факты уклонения представителей органа или должностного лица, издавших этот акт, от явки в судебное заседание. В случае неявки в судебное заседание без уважительных причин представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, явка которых призна-

на судом обязательной, необходимо обсуждать вопрос о возможности наложения штрафа. В отличие от ранее действующих процессуальных правил рассмотрения административных дел законодатель предусмотрел в КАС РФ полномочие суда накладывать штраф за неявку указанных лиц.

Суд откладывает судебное разбирательство административного дела в случае, если в судебное заседание не явился:

- 1) кто-либо из лиц, участвующих в деле, в отношении которых отсутствуют сведения об их извещении о времени и месте судебного заседания;
- 2) надлежащим образом извещенный административный ответчик, который не наделен государственными или иными публичными полномочиями и присутствие которого в судебном заседании в силу закона является обязательным или признано судом обязательным;
- 3) представитель лица, участвующего в деле, если КАС РФ предусмотрено обязательное ведение административного дела с участием представителя.

В случае повторной неявки в судебное заседание надлежащим образом извещенного административного ответчика, который не наделен государственными или иными публичными полномочиями и присутствие которого в судебном заседании в силу закона является обязательным или признано судом обязательным, разбирательство административного дела откладывается и оно подвергается приводу. В случае повторной неявки представителя лица, участвующего в деле, если КАС РФ предусмотрено обязательное ведение административного дела с участием представителя, на него налагается штраф, судебное заседание откладывается. При наличии сведений об уважительности причины повторной неявки указанных лиц разбирательство дела откладывается.

Суд может отложить судебное разбирательство административного дела в случае:

- 1) неявки в судебное заседание по уважительной причине лица, участвующего в деле, заявившего ходатайство об отложении судебного разбирательства и представившего доказательства уважительности причины неявки;
- 2) неявки в судебное заседание по уважительной причине представителя лица, участвующего в деле (если ведение административного дела с участием представителя не является обязательным), заявления указанным лицом ходатайства об отложении судебного разбирательства с указанием причины невозможности рассмотрения административного дела в отсутствие представителя и представлением доказательств уважительности причины неявки.

Если в судебное заседание не явились все лица, участвующие в деле, надлежащим образом извещенные о времени и месте его рассмотрения, явка которых не является обязательной или не признана судом обязательной, или представители этих лиц, суд рассматривает административное дело в порядке упрощенного (письменного) производства.

Неявка в судебное заседание надлежащим образом извещенного о времени и месте судебного заседания прокурора, вступающего в судебный процесс в целях дачи заключения по административному делу, не препятствует проведению судебного разбирательства. По факту неявки в судебное заседание прокурора суд может вынести частное определение.

В случае неявки в судебное заседание надлежащим образом извещенных свидетелей, экспертов, специалистов, переводчиков суд заслушивает мнение лиц, участвующих в деле, их представителей и выносит определение о возможности рассмотрения административного дела в отсутствие неявившихся лиц или об отложении судебного разбирательства.

Суд может отложить судебное разбирательство административного дела в случае, если:

1) признает невозможным рассмотрение административного дела в этом судебном заседании, в том числе вследствие неявки кого-либо из участников судебного разбирательства, а также если подано встречное административное исковое заявление;

2) возникли неполадки при использовании технических средств ведения судебного заседания, в том числе систем видеоконференц-связи;

3) удовлетворено ходатайство стороны об отложении судебного разбирательства административного дела в связи с необходимостью представления дополнительных доказательств;

4) возникла необходимость совершения иных процессуальных действий.

Суд может отложить судебное разбирательство административного дела по ходатайству лица, участвующего в деле, в связи с необходимостью получения судом дополнительных доказательств и иных сведений в целях всестороннего, полного и объективного выяснения обстоятельств данного административного дела. Об отложении судебного разбирательства административного дела суд выносит определение. Судебное разбирательство административного дела после его отложения начинается сначала. Если стороны не настаивают на повторении объяснений всех участников судебного разбирательства, знакомы с материалами административного дела, в том числе с объяснениями участников судебного разбирательства, данными ранее, и состав суда не изменился, суд вправе предоставить возможность участникам судебного разбирательства подтвердить данные ранее объяснения без их повторения, дополнить их, задать дополнительные вопросы.

Следующее процессуальное действие суда на подготовительной части судебного разбирательства – *разъяснение лицам, участвующим в деле, их прав и обязанностей*, закрепленных в ст. 45 КАС РФ. Выполняя данное процессуальное действие, председательствующий обязан разъяснить право знакомиться с материалами дела, представлять доказательства и участвовать в их исследовании, задавать вопросы другим участникам судебного процесса, заявлять ходатайства, в том числе об истребовании доказательств, знакомиться с протоколом судебного заседания, результатами аудио- и (или) видеопроотолирования хода судебного заседания, если такое протоколирование осуществлялось, и представлять письменные замечания к протоколу и в отношении результатов аудио- и (или) видеопроотолирования, давать объяснения суду в устной и письменной формах.

Далее рассматриваются *ходатайства* участвующих в деле лиц. Руководствуясь ст. 154 КАС, поступившие заявления и ходатайства по всем вопросам, в том числе об истребовании новых доказательств, привлечении к участию в деле других лиц, отложении дела и по другим вопросам, должны

быть разрешены с учетом мнения всех лиц, участвующих в деле, и заключения прокурора. По итогам разрешения ходатайств и заявлений суд выносит определение. Отказ суда в удовлетворении ходатайства не лишает лицо, участвующее в деле, права повторно обратиться с этим же ходатайством в зависимости от хода судебного разбирательства. Суд вправе по новому ходатайству (в случае изменения обстоятельств при дальнейшем рассмотрении дела) вынести новое определение по существу заявленного ходатайства.

Председательствующий в судебном заседании или кто-либо из судей докладывает административное дело. Затем председательствующий выясняет, поддерживается ли административный иск административным истцом, признается ли административный иск административным ответчиком, а при возможности заключения по данной категории административных дел соглашения о примирении сторон выясняет, не желают ли стороны завершить дело заключением указанного соглашения, о чем делаются соответствующие записи в протоколе судебного заседания.

Следующее процессуальное действие суда – установить очередность *исследования доказательств* по административному делу.

Суд заслушивает объяснения административного истца, административного ответчика и заинтересованного лица, их представителей. До административного истца, его представителя свои объяснения дают прокурор, представители органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и граждане, обратившиеся в суд за защитой прав, свобод и законных интересов других лиц. Лица, участвующие в деле, их представители могут задавать друг другу вопросы. Суд может задавать вопросы лицам, участвующим в деле, их представителям в любой момент дачи ими объяснений.

Каждый свидетель допрашивается в судебном заседании отдельно и после допроса остается в зале заседания до окончания разбирательства дела, если суд не разрешит ему удалиться раньше. Перед допросом председательствующий устанавливает личность свидетеля, под расписку предупреждает его об уголовной ответственности за дачу заведомо ложных показаний, отказ от показаний, выявляет отношение свидетеля к лицам, участвующим в деле, и предлагает правдиво сообщить всё, что ему лично известно по делу. Затем свидетелю могут быть заданы вопросы, причем первыми их задают лицо, по просьбе которого вызван свидетель, и его представитель, затем другие лица, участвующие в деле, и их представители.

Исследование письменных доказательств, в том числе полученных в порядке их обеспечения, осмотра на месте или исполнения судебного поручения, заключается в оглашении их в судебном заседании, предъявлении их лицам, участвующим в деле, представителям, а при необходимости – экспертам, специалисту, свидетелям для внимательного ознакомления и выслушивания объяснений заинтересованных лиц, данных по этому поводу.

Вещественные доказательства изучаются путем осмотра в судебном заседании и предъявления их лицам, которые вправе обращать внимание суда на характерные особенности исследуемых предметов, и их заявления по этому поводу заносятся в протокол судебного заседания.

Если в ходе исследования доказательств у лиц, участвующих в деле, возникнет сомнение в их подлинности, то они вправе сделать заявление о подложности доказательств, и суд для проверки этого заявления может назначить экспертизу или предложить сторонам представить иные доказательства.

В случае проведения экспертизы по делу суд исследует заключения эксперта в судебном заседании. Эксперты дают свои заключения по делу в письменной форме, а в судебном заседании такой документ оглашается. При исследовании заключения эксперта суду следует проверять его соответствие вопросам, поставленным перед экспертом, полноту и обоснованность содержащихся в нем выводов. В целях разъяснения или дополнения заключения суд может вызвать эксперта для допроса. Для устранения неясности либо неполноты заключения судом может быть назначена дополнительная экспертиза, производство которой поручается тем же экспертам. В случае несогласия с заключением суд имеет право мотивированным определением назначить повторную экспертизу, поручив ее другим экспертам.

По окончании исследования доказательств в судебном заседании суд предоставляет слово для заключения по делу представителю Центральной избирательной комиссии РФ, участвующему в судебном разбирательстве в соответствии с ч. 7 ст. 243 КАС, прокурору, участвующему в судебном разбирательстве в соответствии с ч. 7 ст. 39 данного Кодекса, а также выясняет у других лиц, участвующих в деле, их представителей, не желают ли они выступить с дополнительными объяснениями. При отсутствии таких объяснений председательствующий в судебном заседании объявляет рассмотрение административного дела по существу законченным, и суд переходит к *судебным прениям*.

Судебные прения состоят из речей лиц, участвующих в деле, и их представителей.

В судебных прениях первыми выступают административный истец, его представитель, затем – административный ответчик, его представитель. Заинтересованное лицо, его представитель в судебных прениях выступают после сторон, их представителей.

Прокурор, представители органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и граждане, обратившиеся в суд за защитой прав, свобод и законных интересов других лиц, выступают в судебных прениях первыми.

Лица, участвующие в судебных прениях, не вправе ссылаться на обстоятельства, которые судом не выяснялись, а также на доказательства, которые не исследовались в судебном заседании.

Председательствующий в судебном заседании вправе применить меры процессуального принуждения и остановить выступающего в случае, если он выходит за пределы рассматриваемого административного дела.

Все лица, участвующие в деле, их представители после произнесения ими речей с разрешения суда могут выступить с репликами в связи со сказан-

ным. Право последней реплики всегда принадлежит административному ответчику, его представителю.

Решение суда выносится только в совещательной комнате, в которую суд удаляется после судебных прений.

Статья 177 КАС допускает отложение составления мотивированного судебного решения на срок не более чем пять дней со дня окончания разбирательства. Но точно сформулированная и подписанная судьями резолютивная часть решения объявляется в том же судебном заседании, в котором закончилось разбирательство дела, одновременно сообщается, когда лица, участвующие в деле, смогут ознакомиться с полным текстом акта правосудия. Объявляется решение в судебном заседании любым из судей, затем председательствующий разъясняет порядок и срок его обжалования (ст. 174 КАС).

§ 4. Производство в суде апелляционной инстанции

Сущность производства в суде апелляционной инстанции состоит в том, что лица, участвующие в деле, имеют право в установленный законом срок подать апелляционную жалобу, а прокурор – принести апелляционное представление на не вступившие в законную силу решение или определение суда первой инстанции, принимаемые в административном судопроизводстве.

Субъекты, имеющие право на апелляционное обжалование:

- 1) стороны (административный истец и административный ответчик);
- 2) другие лица, участвующие в административном деле (заинтересованные лица; прокурор; органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц);
- 3) лица, которые не были привлечены к участию в административном деле в качестве лиц, участвующих в деле, но в отношении которых суд первой инстанции при вынесении решения разрешил вопрос об их правах и обязанностях (ч. 2 ст. 295 КАС РФ).

По общему правилу, предусмотренному ч. 1 ст. 298 КАС РФ, апелляционные жалоба, представление могут быть поданы в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме. По правилам исчисления процессуальных сроков течение месячного срока на обжалование начинается на следующий день после вынесения решения суда в окончательной форме (ч. 3 ст. 92 КАС).

Учитывая процессуальные особенности отдельных категорий административных дел, КАС предусмотрел сокращенные сроки для подачи апелляционных жалобы, представления. Например, в течение пяти дней со дня принятия судом решения подаются апелляционные жалоба, представление по делу об оспаривании нормативного правового акта, принятого избирательной комиссией, либо нормативного правового акта по вопросам реализации избирательных прав и права граждан Российской Федерации на участие в референдуме, которые регулируют отношения, связанные с данной избирательной кампанией, кампанией референдума, по делу о защите из-

бирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (ч. 3 ст. 298 КАС).

Пропуск срока на апелляционное обжалование является основанием для возвращения апелляционных жалобы, представления (п. 3 ч. 1 ст. 301 КАС). Для восстановления пропущенного срока субъекты апелляционного обжалования вправе обратиться с соответствующим заявлением в суд первой инстанции. Если причины пропуска срока признаны уважительными, то суд первой инстанции восстанавливает срок для обжалования, о чем выносит определение.

Объектом апелляционного обжалования является не вступившее в законную силу решение суда первой инстанции. В суд апелляционной инстанции может быть обжаловано решение полностью или в части.

Апелляционные жалоба, представление подаются в суд вышестоящей инстанции через суд, принявший обжалуемый судебный акт. Согласно ст. 296 КАС апелляционные жалобы, представления рассматриваются:

1) верховным судом республики, краевым, областным судом, судом города федерального значения, судом автономной области, судом автономного округа, окружным (флотским) военным судом – на решения районных судов, решения гарнизонных военных судов;

2) Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда РФ – на решения верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, принятые ими по первой инстанции;

3) Судебной коллегией по делам военнослужащих Верховного Суда РФ – на решения окружных (флотских) военных судов, принятые ими по первой инстанции;

4) Апелляционной коллегией Верховного Суда РФ – на решения по административным делам Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ, Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда РФ и Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ, принятые ими по первой инстанции.

Апелляционные жалоба, представление, поступившие непосредственно в апелляционную инстанцию, подлежат направлению в суд, принявший решение, для выполнения необходимых процессуальных действий (ст. 297 КАС).

Производство в суде апелляционной инстанции возбуждается путем подачи лицами, участвующими в деле, апелляционной жалобы или путем направления апелляционного представления прокурором. Действующий КАС подробно регламентирует требования, предъявляемые к форме и содержанию апелляционных жалобы, представления.

По истечении срока на апелляционное обжалование дело направляется судом первой инстанции вместе с поступившими апелляционными жалобой, представлением, поданными на них возражениями в суд апелляционной инстанции. До истечения срока обжалования дело не может быть направлено в суд второй инстанции.

В соответствии со ст. 306 КАС суд апелляционной инстанции как по своей инициативе, так и по инициативе лиц, участвующих в деле, вправе совершить на данном этапе следующие процессуальные действия:

- 1) истребовать необходимые доказательства;
- 2) разрешить вопрос о применении мер предварительной защиты;
- 3) разрешить вопрос о приостановлении исполнения судебного решения (если оно было обращено к немедленному исполнению).

После того, как административное дело подготовлено для рассмотрения апелляционных жалобы, представления по существу, суд апелляционной инстанции извещает лиц, участвующих в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы, представления в апелляционном порядке.

Рассмотрение административного дела в суде апелляционной инстанции осуществляется по общим правилам производства в суде первой инстанции с учетом предусмотренных гл. 25 КАС особенностей. Состав суда, рассматривающий апелляцию, состоит из трех профессиональных судей, один из которых выполняет роль председательствующего.

Законодателем установлены пределы рассмотрения административного дела в суде апелляционной инстанции. Суд апелляционной инстанции в административном судопроизводстве рассматривает *административное дело в полном объеме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционных жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления.*

Постановление суда апелляционной инстанции выносится в форме апелляционного определения, которое должно отвечать требованиям законности и обоснованности.

Определение суда апелляционной инстанции вступает в законную силу со дня его принятия.

По результатам рассмотрения апелляционных жалобы, представления суд апелляционной инстанции вправе:

- 1) оставить решение суда первой инстанции без изменения, апелляционные жалобы, представление без удовлетворения;
- 2) отменить или изменить решение суда первой инстанции полностью или в части и принять по административному делу новое решение;
- 3) отменить решение суда и направить административное дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции в случае, если административное дело было рассмотрено судом в незаконном составе, или если административное дело рассмотрено в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, или если судом был разрешен вопрос о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле;
- 4) отменить решение суда первой инстанции полностью или в части и прекратить производство по административному делу либо оставить заявление без рассмотрения полностью или в части по основаниям, указанным в ст. 194 и 196 КАС;
- 5) оставить апелляционные жалобы, представление без рассмотрения по существу при наличии оснований, предусмотренных ч. 1 ст. 301 КАС.

Если при рассмотрении апелляционных жалобы, представления суд апелляционной инстанции признает, что обжалуемое решение является законным и обоснованным, он оставляет решение без изменения, а апелляционные жалобу, представление – без удовлетворения.

Решение является законным, когда оно вынесено при точном соблюдении норм административного процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению, или основано на применении в необходимых случаях аналогии закона или аналогии права.

Решение является обоснованным, когда имеющие значение для дела факты подтверждены исследованными судом доказательствами, удовлетворяющими требованиям закона об их относимости и допустимости, или обстоятельствами, не нуждающимися в доказывании, а также тогда, когда оно содержит исчерпывающие выводы суда, вытекающие из установленных фактов.

При оставлении апелляционных жалобы, представления без удовлетворения суд обязан указать в определении мотивы, по которым доводы жалобы, представления признаны неправильными и не являющимися основанием для отмены решения суда первой инстанции.

Решение суда первой инстанции подлежит отмене, если оно не отвечает предъявляемым требованиям, а именно является незаконным или (и) необоснованным.

Согласно ч. 2, 3 ст. 310 КАС основаниями для отмены или изменения решения суда в апелляционном порядке являются:

- 1) неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для дела;
- 2) недоказанность установленных судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для дела;
- 3) несоответствие выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам дела;
- 4) нарушение или неправильное применение норм материального права или норм процессуального права.

Правильное по существу решение суда первой инстанции не может быть отменено по одним формальным соображениям.

Нарушением или неправильным применением норм материального права являются случаи, когда:

- 1) суд не применил закон, подлежащий применению;
- 2) суд применил закон, не подлежащий применению;
- 3) суд неправильно истолковал закон.

Решение суда первой инстанции подлежит отмене независимо от доводов апелляционных жалобы, представления в случае:

- 1) рассмотрения административного дела судом в незаконном составе;
- 2) рассмотрения административного дела в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания;

3) необеспечения права лиц, участвующих в деле и не владеющих языком, на котором ведется административное судопроизводство, давать объяснения, выступать, заявлять ходатайства, подавать жалобы на родном языке или на любом свободно избранном языке общения, а также пользоваться услугами переводчика;

4) принятия судом решения о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле;

5) если решение суда не подписано судьей или кем-либо из судей либо если решение суда подписано не тем судьей или не теми судьями, которые входили в состав суда, рассматривавшего административное дело;

6) отсутствия в деле протокола судебного заседания;

7) нарушения правила о тайне совещания судей при принятии решения.

Необоснованным считается решение, принятое при:

1) неправильном определении обстоятельств, имеющих значение для дела;

2) недоказанности установленных судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для дела;

3) несоответствии выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам дела.

В случае отмены или изменения решения суда первой инстанции полностью либо в части суд апелляционной инстанции обязан принять новое решение без передачи дела в суд первой инстанции.

Решение суда изменяется, когда спор по существу разрешен правильно, но нужно внести определенные уточнения, поправки.

Суд апелляционной инстанции вправе отменить решение суда первой инстанции полностью или в части и прекратить производство по делу либо оставить заявление без рассмотрения.

§ 5. Производство в суде кассационной инстанции

Право на кассационное обжалование – это предоставленная законом участникам административного судопроизводства возможность обратиться с кассационными жалобой, представлением на вступившее в законную силу постановление суда первой, апелляционной инстанций с целью проверки правильности применения нижестоящим судом норм материального и процессуального права.

Право на кассационное обжалование вступивших в законную силу судебных постановлений (ст. 318 КАС РФ) принадлежит следующим субъектам:

1) сторонам (административному истцу и административному ответчику) и другим лицам, участвующим в деле, круг которых определяется ст. 37 КАС РФ (заинтересованные лица, органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц, лица, присоединившиеся к коллективному административному исковому заявлению);

2) лицам, которые не были привлечены в процесс в качестве лиц, участвующих в деле, если их права и законные интересы нарушены судебным постановлением.

Право на принесение кассационных жалобы, представления возникает только при условии, что на момент вступления в силу судебного постановления указанные субъекты реализовали другие способы обжалования, – например, были поданы апелляционная жалоба, представление на не вступившее в законную силу постановление суда первой инстанции либо кассационная жалоба подается на постановление нижестоящего суда кассационной инстанции.

В соответствии с ч. 2 ст. 318 КАС судебные постановления могут быть обжалованы в суд кассационной инстанции в течение шести месяцев со дня их вступления в законную силу.

Указанный шестимесячный срок начинает исчисляться на следующий день после вступления судебных постановлений в законную силу и истекает в соответствующее число последнего месяца данного срока.

Объектом кассационного обжалования являются вступившие в законную силу постановления судов общей юрисдикции по административным делам. В соответствии со ст. 16 КАС к судебным постановлениям, которые могут быть объектом проверки суда кассационной инстанции, следует отнести:

- 1) решения и определения суда первой инстанции;
- 2) определения суда апелляционной инстанции;
- 3) постановления президиумов верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, принятые по итогам рассмотрения кассационных жалобы, представления.

Принесение кассационной жалобы допускается после реализации права на апелляционное обжалование, что свидетельствует о введении законодателем принципа последовательного обжалования судебных постановлений, суть которого заключается в том, что в суд третьей инстанции лица, участвующие в деле, могут принести кассационную жалобу, если они использовали апелляционный способ проверки судебных постановлений.

Кассационные жалоба, представления, в отличие от апелляционных жалобы, представления, подаются непосредственно в суд кассационной инстанции. Кассационные жалоба, представление подаются:

- 1) на вступившие в законную силу решения и определения районных судов, на апелляционные определения верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов – соответственно, в президиум верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа;
- 2) на вступившие в законную силу решения и определения гарнизонных военных судов, на апелляционные определения окружных (флотских) военных судов – в президиум окружного (флотского) военного суда;
- 3) на вступившие в законную силу решения и определения районных судов, принятые ими по первой инстанции, если указанные решения и определения были обжалованы в президиум, соответственно, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа; на апелляционные опре-

деления верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, в том числе когда суд апелляционной инстанции оставил без изменения решение суда первой инстанции, но привел новые мотивы в обоснование принятого судом первой инстанции решения, с которыми заявитель не согласен; на постановления президиумов верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов – в Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда РФ;

4) на вступившие в законную силу решения и определения гарнизонных военных судов, если указанные судебные акты были обжалованы в президиум окружного (флотского) военного суда, на постановления президиумов окружных (флотских) военных судов, на апелляционные определения окружных (флотских) военных судов – в Судебную коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда РФ.

Требования, предъявляемые к содержанию кассационных жалобы, представления, регулируются ст. 320 КАС. Кассационные жалоба, представление состоят из вводной, описательной, мотивировочной и заключительной частей.

Выделим особенность, возникающую на стадии возбуждения кассационного производства: на суд возлагается обязанность не только проверить наличие права на подачу кассационной жалобы и соблюдение порядка его реализации (ст. 318–320 КАС), но и изучить жалобу (с истребованием материалов административного дела или без такового) на предмет принятия решения о допустимости рассмотрения кассационных жалобы, представления в судебном заседании суда кассационной инстанции (ст. 323 КАС).

При поступлении кассационной жалобы суд кассационной инстанции обязан проверить соблюдение следующих условий:

- 1) вступило ли в законную силу обжалуемое судебное постановление;
- 2) обладает ли лицо, подавшее кассационные жалобу, представление, правом кассационного обжалования;
- 3) соблюдены ли сроки подачи кассационных жалобы, представления;
- 4) соблюдены ли требования, предъявляемые к содержанию кассационной жалобы (ст. 319 КАС).
- 5) оплачена ли кассационная жалоба государственной пошлиной;
- 6) соблюдены ли правила подсудности, установленные ст. 319 КАС;
- 7) не поступило ли просьбы о возвращении или отзыве кассационных жалобы, представления.

Если какое-либо из этих условий нарушено, то суд кассационной инстанции возвращает кассационные жалобу, представление без рассмотрения их по существу (ст. 321 КАС).

После того как будет установлено, что лицом, подающим кассационную жалобу, представление, выполнены все требования, предъявляемые к форме, содержанию кассационной жалобы, соблюден порядок и сроки подачи, кассационная жалоба передается для изучения. Кассационные жалоба, представление изучаются на предмет их приемлемости для рассмотрения

в судебном заседании суда кассационной инстанции, а именно проверяются основания для проверки вступившего в законную силу судебного акта в порядке кассационного производства, предусмотренные ст. 328 КАС. Для этого судьи знакомятся с содержанием жалобы и приложенных к ней документов, а в случае необходимости истребуют для ознакомления и административное дело, по которому подана жалоба. В случае истребования административного дела судья вправе вынести определение о приостановлении исполнения решения суда до окончания производства в суде кассационной инстанции, если об этом заявлено ходатайство лицами, участвующими в деле.

Изучение кассационной жалобы должно быть осуществлено в срок, не превышающий одного месяца, а в ВС РФ – в срок, не превышающий двух месяцев. Если для ознакомления было истребовано административное дело, то в этом случае срок для изучения составляет до двух месяцев, а в ВС РФ – до трех месяцев. С учетом сложности административного дела срок изучения кассационной жалобы может быть продлен Председателем ВС РФ, но не более чем на два месяца.

По итогам изучения кассационных жалобы, представления судья может совершить одно из двух процессуальных действий: либо отказать в передаче кассационных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции, либо передать кассационные жалобу, представление с делом для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

При отказе в передаче кассационных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции судья выносит определение.

Передача кассационных жалобы, представления в суд кассационной инстанции для рассмотрения в судебном заседании осуществляется на основании определения. В определении указываются: дата и место вынесения определения; фамилия и инициалы судьи, вынесшего определение; наименование суда кассационной инстанции, в который передается дело для рассмотрения по существу; наименование лица, подавшего кассационные жалобу, представление; судебные постановления, которые обжалуются; изложение содержания дела, по которому приняты судебные постановления; мотивированное изложение оснований для передачи кассационных жалобы, представления с делом для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции; предложения судьи, вынесшего определение. Кассационные жалоба, представление вместе с определением направляются в суд кассационной инстанции.

Кассационные жалоба, представление подлежат рассмотрению в срок не более чем один месяц со дня вынесения определения о передаче дела на рассмотрение в судебном заседании суда кассационной инстанции, а в Верховный Суд РФ – не более чем два месяца. Возможности продления названного срока, а также специальных сроков рассмотрения кассационных жалоб, представлений по отдельным категориям административных дел КАС РФ не предусматривает.

При рассмотрении дела в кассационном порядке суд проверяет правильность применения и толкования норм материального права и норм процессуального права судами, рассматривавшими дело, в пределах доводов кассационных жалобы, представления.

Итоговый судебный акт кассационной инстанции (определение, постановление) вступает в законную силу со дня его принятия (ст. 331 КАС).

По результатам рассмотрения кассационных жалобы, представления суд кассационной инстанции вправе:

1) оставить постановление суда первой, апелляционной или кассационной инстанции без изменения, кассационные жалобу, представление без удовлетворения;

2) отменить постановление суда первой, апелляционной или кассационной инстанции полностью либо в части и направить дело на новое рассмотрение в соответствующий суд (при направлении дела на новое рассмотрение суд может указать на необходимость рассмотрения дела в ином составе судей);

3) отменить постановление суда первой, апелляционной или кассационной инстанции полностью либо в части и оставить заявление без рассмотрения либо прекратить производство по делу;

4) оставить в силе одно из принятых по делу судебных постановлений;

5) отменить либо изменить постановление суда первой, апелляционной или кассационной инстанции и принять новое судебное постановление, не передавая дело на новое рассмотрение, если допущена ошибка в применении и (или) толковании норм материального права;

6) оставить кассационные жалобу, представление без рассмотрения по существу при наличии оснований, предусмотренных ч. 1 ст. 321 КАС.

В качестве основания для отмены судебных постановлений в кассационном порядке ст. 328 КАС устанавливает существенные нарушения норм права, которые подразделяются на два вида: существенные нарушения норм материального права и существенные нарушения норм процессуального права. К существенным нарушениям норм материального или процессуального права относится следующее:

а) они повлияли на исход дела, т. е. если бы эти нарушения не были допущены, то суд пришел бы к иным выводам;

б) без их устранения невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Таким образом, для отмены или изменения судебного постановления в кассационном порядке необходимо установить, какие существенные нарушения законности судебного постановления допущены судом нижестоящей инстанции: либо существенные нарушения норм материального права, либо существенные нарушения норм процессуального права, либо существенные нарушения и норм материального, и норм процессуального права.

§ 6. Производство в суде надзорной инстанции

Порядок административного судопроизводства в соответствии с КАС РФ также предусматривает процедуру обжалования решений суда в надзорном порядке посредством обращения в Президиум Верховного Суда РФ лицами, участвующими в деле, и иными лицами, если их права, свободы и законные интересы нарушены этими судебными актами,

В надзорную инстанцию могут быть обжалованы следующие решения:

1) вступившие в законную силу решения верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, принятые ими по первой инстанции, если указанные решения были предметом апелляционного рассмотрения в Верховном Суде РФ;

2) вступившие в законную силу решения окружных (флотских) военных судов, принятые ими по первой инстанции, если указанные решения были предметом апелляционного рассмотрения в Верховном Суде РФ;

3) вступившие в законную силу решения и определения судебных коллегий Верховного Суда РФ, принятые им по первой инстанции, если указанные решения и определения были предметом апелляционного рассмотрения;

4) определения Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ;

5) определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ и Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда РФ, вынесенные ими в апелляционном порядке;

6) определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ и Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда РФ, вынесенные ими в кассационном порядке.

Надзорные жалоба, представление подаются непосредственно в Верховный Суд РФ.

Судебные акты могут быть обжалованы в порядке надзора в течение трех месяцев со дня вступления их в законную силу.

Надзорные жалоба, представление рассматриваются в срок не более чем два месяца, если административное дело не было истребовано, в противном случае рассмотрение должно быть произведено в срок не более чем три месяца. В указанный срок не засчитывается период, прошедший со дня истребования административного дела до дня его поступления в Верховный Суд РФ.

Поступившие в надзорную инстанцию жалоба или представление прокурора изучаются судьей Верховного Суда РФ. В качестве особенностей полномочий судьи в рамках рассмотрения надзорных жалобы, представления стоит отметить его право на вынесение определения о приостановлении исполнения обжалуемого судебного акта до окончания производства в суде надзорной инстанции, в случае если административное дело истребовано, наряду с наличием соответствующего ходатайства.

По окончании изучения надзорных жалобы, представления прокурора судья может вынести одно из следующих определений:

– об отказе в передаче надзорных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда РФ (в случае отсутствия надлежащих оснований для пересмотра). При этом все поданные в порядке надзора документы остаются в суде надзорной инстанции;

– о передаче надзорных жалобы, представления с административным делом для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда РФ.

Надзорные жалоба, представление рассматриваются Президиумом Верховного Суда РФ в судебном заседании в срок, не превышающий двух месяцев со дня вынесения соответствующего определения.

Надзорные жалоба, представление прокурора докладываются судьей Верховного Суда РФ. Кроме этого, подлежат докладу:

– обстоятельства административного дела;
– содержание судебных актов, принятых по административному делу;
– доводы надзорных жалобы, представления, послужившие основаниями для передачи к рассмотрению.

Рассмотрев надзорные жалобу, представление с административным делом в порядке надзора, Президиум Верховного Суда РФ вправе:

1) оставить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции без изменения, надзорные жалобу, представление без удовлетворения;

2) отменить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции полностью либо в части и направить административное дело на новое рассмотрение в соответствующий суд (при направлении административного дела на новое рассмотрение Президиум Верховного Суда РФ может указать на необходимость рассмотрения административного дела в ином составе судей);

3) отменить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции полностью либо в части и оставить заявление без рассмотрения либо прекратить производство по административному делу;

4) оставить в силе один из принятых по административному делу судебных актов;

5) отменить либо изменить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции и принять новый судебный акт, не передавая административное дело на новое рассмотрение, если допущена ошибка в применении и толковании норм материального права;

6) оставить надзорные жалобу, представление без рассмотрения по существу при наличии оснований.

В соответствии со ст. 341 КАС РФ судебные акты, в отношении которых поданы жалоба или представление, подлежат отмене или изменению, в случае если при рассмотрении административного дела в порядке надзора Президиум Верховного Суда РФ установит, что соответствующий обжалуемый судебный акт нарушает:

– права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации;

- права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы;
- единообразии в толковании и применении судами норм права.

В случае равного количества голосов, поданных за пересмотр административного дела и против его пересмотра, надзорные жалоба, представление считаются отклоненными.

По результатам рассмотрения надзорных жалобы, представления Президиум Верховного Суда РФ выносит постановление, подписываемое председательствующим судьей, вступающее в законную силу немедленно и не подлежащее обжалованию, содержание которого оглашается лицам, участвующим в деле.

§ 7. Производство по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам

Вступившие в законную силу решения судов первой инстанции, определения судов апелляционной инстанции, постановления и определения судов кассационной инстанции, постановления Президиума Верховного Суда РФ могут быть пересмотрены по новым и вновь открывшимся обстоятельствам судом, принявшим судебный акт.

Суды апелляционной, кассационной инстанций, а также Президиум Верховного Суда РФ (надзорная инстанция) вправе пересмотреть по указанным выше обстоятельствам вынесенные ими постановления в случае, когда этими постановлениями было изменено постановление нижестоящей инстанции либо вынесено новое постановление.

В случае установления приговором суда, вступившим в законную силу, вины судьи в совершении преступления, в результате которого был принят незаконный и (или) необоснованный судебный акт, пересмотр судебного акта по вновь открывшимся обстоятельствам осуществляется тем судом, судьей которого он был, принимая этот акт.

Заявление, представление о пересмотре подаются лицами, участвующими в деле; лицами, которые не были привлечены к участию в административном деле и вопрос о правах и об обязанностях которых был разрешен судом.

Общий срок обращения не должен превышать трех месяцев со дня появления или открытия обстоятельств, являющихся основанием для пересмотра судебного акта.

Пропуск установленного законом срока на подачу заявления о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам при наличии заявления о восстановлении данного срока не является основанием для отказа в принятии заявления, представления о пересмотре вступившего в законную силу решения суда по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. В этом случае суд принимает заявление к производству, причины пропуска срока обращения в суд выясняются в предварительном

судебном заседании или в судебном заседании. Если суд признает причины пропуска срока неуважительными, то он отказывает в пересмотре вступившего в законную силу судебного акта.

Законом также предусмотрена возможность восстановления пропущенного срока, но при условии, что ходатайство подано не позднее шести месяцев со дня появления или открытия обстоятельств, являющихся основанием для пересмотра, и суд признает причины пропуска срока уважительными.

В силу ч. 1 ст. 350 КАС РФ основаниями для пересмотра судебных актов по новым обстоятельствам являются возникшие после принятия судебного акта и имеющие существенное значение для правильного разрешения административного дела, следующие обстоятельства:

1) отмена судебного акта суда общей юрисдикции или арбитражного суда либо постановления органа государственной власти, иного государственного органа, органа местного самоуправления, послуживших основанием для принятия судебного акта по данному административному делу.

Так, суд первой инстанции расценил пересмотр приговора в отношении П. как новое обстоятельство, предусмотренное п. 1 ч. 1 ст. 350 КАС РФ.

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 350 КАС РФ основаниями для пересмотра судебного акта по новым обстоятельствам являются возникшие после принятия судебного акта и имеющие значение для правильного разрешения административного дела следующие обстоятельства: отмена судебного акта суда общей юрисдикции или арбитражного суда либо постановления органа государственной власти, иного государственного органа, органа местного самоуправления, послуживших основанием для принятия судебного акта по данному административному делу. Таких обстоятельств судебной коллегией не установлено.

Приговор суда в отношении П. в порядке, предусмотренном главами 45.1, 47.1, 48.1 и 49 УПК РФ, не отменялся. Приговор суда в отношении П. был изменен в связи с изменениями, внесенными в УК РФ, на основании ст. 10 УК РФ, в связи с чем был изменен срок погашения судимости в отношении него. Указанное обстоятельство не могло быть отнесено к новым обстоятельствам в силу требований ст. 350 КАС РФ³. Для применения указанного основания суд должен установить применение преюдициальных фактов, установленных судебным актом по другому делу, который впоследствии был отменен, при вынесении оспариваемого судебного акта. Постановления органа государственной власти, иного государственного органа, органа местного самоуправления не имеют преюдициального значения, однако их отмена также может повлиять на принятие законного и обоснованного решения;

2) признание вступившим в законную силу судебным актом суда общей юрисдикции или арбитражного суда сделки, повлекшей за собой принятие незаконного или необоснованного судебного акта по данному административному делу;

3) признание Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции РФ закона, примененного судом в конкретном деле, в связи с принятием решения, по которому заявитель обращался в Конституционный Суд РФ. Указанное основание для пересмотра по новым обстоятельствам приме-

³ Апелляционное определение Суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 18.02.2016 по делу № 33А-411/2016.

няется только в том случае, если решение КС РФ было принято после вынесения судебного акта и только в связи с обращением заявителя;

4) установление Европейским Судом по правам человека нарушения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении судом конкретного дела, в связи с принятием решения, по которому заявитель обращался в Европейский Суд по правам человека;

5) определение или изменение в постановлении Пленума Верховного Суда РФ либо в постановлении Президиума Верховного Суда РФ практики применения правовой нормы, примененной в конкретном деле, если в соответствующем акте Верховного Суда РФ содержится указание на возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных актов в силу данного обстоятельства;

6) признание Верховным Судом РФ, судом общей юрисдикции не действующим со дня принятия нормативного правового акта, примененного судом в конкретном деле, в связи с принятием решения, по которому заявитель оспорил данный нормативный правовой акт.

Вновь открывшиеся обстоятельства, влекущие отмену судебного решения, должны обладать совокупностью признаков: обстоятельства существовали в момент рассмотрения административного дела; обстоятельства не были и не могли быть известны заявителю, обстоятельства имеют существенное значение для дела, т. е., будь они известны во время рассмотрения дела, решение было бы вынесено иное. При этом новые доказательства по делу не могут служить основанием для пересмотра судебного постановления по вновь открывшимся обстоятельствам. Основаниями также являются установленные вступившим в законную силу приговором суда заведомо ложное заключение эксперта, заведомо ложные показания свидетелей, заведомо неправильные перевод, фальсификация доказательства, которые повлекли за собой принятие незаконного или необоснованного судебного акта по данному административному делу; установленные вступившим в законную силу приговором суда преступные деяния лица, участвующего в деле, или его представителя либо преступные деяния судьи, совершенные при рассмотрении данного административного дела.

§ 8. Процессуальные вопросы, связанные с исполнением судебных актов по административным делам

Судебные акты приводятся в исполнение после вступления их в законную силу.

Исполнительный лист выдается судом, рассмотревшим административное дело в первой инстанции, вне зависимости от того, суд какой инстанции принял судебный акт, на основании которого выдается исполнительный лист.

Исполнительный лист выдается судом после вступления судебного акта в законную силу, а в случае если судебный акт подлежит немедленному ис-

полнению или обращен судом к немедленному исполнению, – после принятия такого судебного акта или обращения его к немедленному исполнению.

В случае неясности требования, содержащегося в исполнительном документе, или неясности способа и порядка его исполнения взыскатель, должник, судебный пристав-исполнитель вправе обратиться в суд, принявший судебный акт, с заявлением о разъяснении исполнительного документа, способа и порядка его исполнения.

В соответствии со ст. 356 КАС исполнительный лист может быть предъявлен к исполнению в следующие сроки:

1) в течение трех лет со дня вступления судебного акта в законную силу, или со следующего рабочего дня после дня принятия судебного акта, подлежащего немедленному исполнению, или со дня окончания срока, установленного при предоставлении отсрочки исполнения судебного акта;

2) в течение трех месяцев со дня вынесения определения о восстановлении пропущенного срока предъявления исполнительного листа к исполнению.

При наличии обстоятельств, затрудняющих исполнение судебного акта, суд, выдавший исполнительный документ, по заявлению взыскателя, должника или судебного пристава-исполнителя вправе отсрочить или рассрочить исполнение судебного акта, изменить способ и порядок его исполнения.

Заявление об отсрочке или о рассрочке исполнения судебного акта, об изменении способа и порядка его исполнения рассматривается судом в течение десяти дней со дня поступления заявления в суд в судебном заседании с извещением взыскателя, должника и судебного пристава-исполнителя. Неявка указанных лиц, извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, не является препятствием для рассмотрения заявления. По результатам рассмотрения заявления выносится определение, копии которого направляются взыскателю, должнику и судебному приставу-исполнителю не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения определения.

На определение суда об отсрочке или рассрочке исполнения судебного акта, об изменении способа и порядка его исполнения либо отказе в удовлетворении заявления об отсрочке или рассрочке исполнения судебного акта, об изменении способа и порядка его исполнения может быть подана частная жалоба.

Если приведенный в исполнение судебный акт отменен полностью или в части и принят новый судебный акт о полном или частичном отказе в административном иске, либо административный иск оставлен без рассмотрения, либо производство по делу прекращено, административному ответчику возвращается всё то, что было взыскано с него в пользу административного истца по отмененному или измененному в соответствующей части судебному акту.

Еще один важный процессуальный вопрос, решаемый на стадии исполнения судебного акта по административным делам, – вопрос о повороте исполнения судебного акта, разрешаемого судом, принявшим новый судебный акт, которым отменен или изменен ранее принятый судебный акт.

Если в новом судебном акте об отмене или изменении ранее принятого судебного акта нет указаний на поворот его исполнения, административный ответчик вправе подать соответствующее заявление в суд первой инстанции.

На определение суда о повороте исполнения судебного акта или отказе в повороте исполнения судебного акта может быть подана частная жалоба.

Г л а в а 37

ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ОСНОВА И ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ

§ 1. Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами

Лица, которые могут предъявить административное исковое заявление:

- 1) лица, в отношении которых применен этот акт;
- 2) лица, являющиеся субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Право на обращение в суд с административным иском заявлением возникает только при наличии предусмотренных законом условий, т. е. предъявить административное исковое заявление возможно, только если:

оспариваемый нормативный правовой акт или акт, содержащий разъяснения законодательства и обладающий нормативными свойствами, уже применен к лицу (лицам), что на практике должно выражаться в наличии соответствующего акта правоприменительного органа;

оспариваемый нормативный правовой акт или акт, содержащий разъяснения законодательства и обладающий нормативными свойствами, по мнению лица (лиц), нарушил или может нарушить их права, свободы и законные интересы.

Общественное объединение вправе обратиться в суд с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части лишь при наличии следующих условий:

во-первых, в защиту общих прав, свобод и законных интересов всех членов данного общественного объединения;

во-вторых, только в случае, если это предусмотрено федеральным законом.

С административным иском заявлением о признании нормативного правового акта, в том числе принятого референдумом субъекта РФ или мест-

ным референдумом, не действующим полностью или в части, могут обратиться:

- прокурор в пределах своей компетенции;
- Президент РФ;
- Правительство РФ;
- законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ;
- высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);
- орган местного самоуправления;
- глава муниципального образования.

При этом названы условия предоставления права на обращение в суд по данной категории административных дел – названные лица должны полагать, что принятый нормативный правовой акт:

- не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу;
- нарушает их компетенцию;
- нарушает права, свободы и законные интересы граждан.

Центральная избирательная комиссия РФ; избирательная комиссия субъекта РФ; избирательная комиссия муниципального образования – с заявлением о признании нормативного правового акта по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации не действующим полностью или в части – если полагают, что:

- оспариваемый нормативный правовой акт не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу;
- нарушает избирательные права или право на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- нарушает компетенцию избирательной комиссии.

Административное исковое заявление о признании нормативного правового акта недействующим может быть подано в суд в течение всего срока действия этого нормативного правового акта.

В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 214 КАС РФ суд прекращает производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта в случае, если оспариваемый нормативный правовой акт утратил силу, отменен или изменен и перестал затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца.

Согласно ч. 11 ст. 213 КАС РФ утрата нормативным правовым актом силы или его отмена в период рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта не может служить основанием для прекращения производства по этому административному делу в случае, если при его рассмотрении установлены применение оспариваемого нормативного правового акта в отношении административного истца и нарушение его прав, свобод и законных интересов.

КАС РФ устанавливает правило об обязательности участия в деле представителя, имеющего высшее юридическое образование, при оспаривании

нормативных правовых актов. Статья 126 КАС РФ требует прикладывать к административному исковому заявлению среди прочего:

- документ, подтверждающий наличие высшего юридического образования у гражданина, который является административным истцом и намерен лично вести административное дело, по которому КАС РФ предусмотрено обязательное участие представителя;
- документ, подтверждающий наличие высшего юридического образования у представителя административного истца, если административное исковое заявление подано представителем.

Гражданин, не имеющий высшего юридического образования, в производстве по административному делу о признании нормативного правового акта или его части недействующими вправе вести дело только через представителя, имеющего соответствующее образование. Если гражданин – административный истец намерен вести данное дело самостоятельно, то при подаче административного искового заявления он должен указать сведения о наличии у него высшего юридического образования, а также приложить к заявлению копии подтверждающих это документов. В случае когда данное требование не соблюдено, суд оставляет заявление без движения.

Однако важно учитывать, что такой порядок является исключением из общих положений КАС РФ, в общем случае наличие высшего образования для административного истца не является обязательным.

К содержанию административного искового заявления предъявляются общие и специальные требования.

Согласно специальным требованиям в административном исковом заявлении об оспаривании нормативного акта и о признании нормативного правового акта недействующим должны быть указаны:

- наименование органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, уполномоченной организации, должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт;
- наименование, номер, дата принятия оспариваемого нормативного правового акта, источник и дата его опубликования;
- сведения о применении оспариваемого нормативного правового акта к административному истцу или о том, что административный истец является субъектом отношений, регулируемых этим актом;
- сведения о том, какие права, свободы и законные интересы лица, обратившегося в суд, нарушены;
- при подаче такого заявления общественным объединением, прокурором, Президентом РФ, Правительством РФ, законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), органом местного самоуправления, главой муниципального образования, Центральной избирательной комиссией РФ, избирательной комиссией субъекта РФ, избирательной комиссией муниципального образования – сведения о том, какие права, свободы и законные интересы иных лиц, в интересах которых подано административное

исковое заявление, нарушены, или о том, что существует реальная угроза их нарушения;

– наименование и отдельные положения нормативного правового акта, который имеет большую юридическую силу и на соответствие которому надлежит проверить оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части;

– ходатайства, обусловленные невозможностью приобщения каких-либо документов о признании оспариваемого нормативного правового акта недействующим с указанием на несоответствие законодательству Российской Федерации всего нормативного правового акта или отдельных его положений.

По результатам рассмотрения судья может принять решение:

– об отказе в принятии административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим;

– возвращении административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим;

– оставлении без движения административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим.

Суд может принять меру предварительной защиты по административному иску об оспаривании нормативного правового акта или его оспариваемых положений.

Основные условия принятия меры предварительной защиты по данному производству сформулированы предельно четко:

во-первых, принять меру предварительной защиты может только суд;

во-вторых, в качестве меры предварительной защиты выступает такая мера, как запрет применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений;

в-третьих, принятие никаких иных мер предварительной защиты по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов не допускается;

в-четвертых, мера предварительной защиты может применяться только в отношении административного истца.

Согласно положениям ст. 85 КАС РФ суд может установить запрет применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений в следующих случаях:

во-первых, если до принятия судом решения по административному делу существует явная опасность нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано административное исковое заявление;

во-вторых, если защита прав, свобод и законных интересов административного истца будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер.

В этой же статье установлено еще одно важное для рассматриваемого производства положение о том, что к мерам предварительной защиты по адми-

нистративному иску (в частности, к запрету применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений) не относится самостоятельное приостановление органом или должностным лицом, обладающими властными полномочиями, действия принятых ими нормативных правовых актов.

Запрет применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений может быть установлен судом по заявлению о применении мер предварительной защиты административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц.

Заявление о запрете применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений может быть подано в суд:

- либо одновременно с административным исковым заявлением;
- либо до рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта по существу;
- либо до вступления решения по административному делу об оспаривании нормативного правового акта в законную силу.

Что касается формы заявления о запрете применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений, то заявление:

- может быть подано как самостоятельный акт;
- может быть изложено как ходатайство о применении мер предварительной защиты в административном искомом заявлении.

О принятии меры предварительной защиты в виде запрета применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений или об отказе в этом суд выносит определение, копии которого незамедлительно направляются лицам, участвующим в деле.

Определение суда о запрете применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений приводится в исполнение немедленно в порядке, установленном для исполнения судебных актов.

Суд вправе объединить в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения несколько административных дел об оспаривании одного и того же нормативного правового акта, а также об оспаривании разных положений этого акта.

Основное условие для объединения в одно производство административных дел об оспаривании нормативных правовых актов – мнение суда, что такое объединение будет способствовать правильному и своевременному рассмотрению заявленных административных исковых требований.

Об объединении в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения нескольких находящихся в производстве суда административных дел об оспаривании нормативного правового акта суд выносит определение.

КАС РФ устанавливает общие сроки судебного разбирательства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов. При этом важно подчеркнуть, что в данной норме устанавливаются максимальные, предельные сроки судебного разбирательства, что позволяет судам рассматривать административные дела и в более краткие сроки. В частности, в рассматриваемой части определены два параметра:

– для всех судов общей юрисдикции (кроме Верховного Суда РФ) – административные дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются судом в срок, не превышающий двух месяцев со дня подачи административного искового заявления;

– для Верховного Суда РФ – административные дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются в течение трех месяцев со дня подачи административного искового заявления.

Административное дело об оспаривании нормативного правового акта рассматривается с участием прокурора.

В производство об оспаривании нормативного правового акта прокурор вступает:

– либо как лицо, подавшее административное исковое заявление (в случае если административное дело об оспаривании нормативного правового акта возбуждено на основании административного искового заявления прокурора, прокурору не требуется давать заключение по этому административному делу);

– либо как особый (в данном производстве – обязательный) участник процесса (в случае если административное дело об оспаривании нормативного правового акта возбуждено не на основании административного искового заявления прокурора, прокурор, вступивший в судебный процесс, должен дать заключение по этому административному делу).

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»:

– если прокурор обратился в суд с административным исковым заявлением об оспаривании нормативного правового акта, то прокурор, участвующий в деле, пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности административного истца, выступает с объяснениями и поэтому не дает заключения по делу;

– если же прокурор не является лицом, подавшим административное исковое заявление, а вступает в процесс по административному делу о признании нормативного правового акта или его части недействующими на основании ч. 7 ст. 39 КАС РФ и ч. 4 ст. 213 КАС РФ статьи, то он участвует в судебном заседании и дает заключение после исследования всех доказательств по административному делу.

Процессуальные обязанности суда при разрешении административных дел об оспаривании нормативных правовых актов: необходимость проверки законности нормативного правового акта, выражающейся в пошаговой проверке всех его положений (если акт оспаривается в целом) либо тех положений нормативного правового, которые оспариваются заявителем.

Понятие и признаки, форма и содержание, позволяющие определять правовой акт как нормативный, в общем виде отражены в п. 9 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48. В нем, в частности, указывается, что под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, содержа-

щий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, направленные на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

При проверке законности оспариваемых нормативных правовых актов суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим.

Суд выясняет следующие обстоятельства в полном объеме:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление;

2) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов;

б) форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты;

в) процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта;

г) правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу.

3) соответствует ли оспариваемый нормативный правовой акт или его часть нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Особенностью административного судопроизводства при рассмотрении данной категории дел является то, что бремя доказывания возлагается на орган, организацию, должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт, причем возлагается обязанность доказывания таких обстоятельств, как:

1) соблюдение требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов;

б) форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты;

в) процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта;

г) правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу;

2) соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Бремя доказывания данных вопросов, возложенное на соответствующее уполномоченное лицо, нередко становится предметом судебного разбира-

тельства в производстве по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов.

В соответствии с КАС РФ отказ лица, обратившегося в суд, от своего требования, а также признание требования органом государственной власти, органом местного самоуправления, уполномоченной организацией или должностным лицом, принявшими оспариваемый нормативный правовой акт, не влечет за собой обязанность суда прекратить производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта.

Если в ходе судебного разбирательства оспариваемый нормативный правовой акт утратил силу или был отменен, то это обстоятельство не может быть основанием для прекращения производства по этому делу при условии, что в ходе рассмотрения установлены:

во-первых, применение оспариваемого нормативного правового акта в отношении административного истца;

во-вторых, нарушение его прав, свобод и законных интересов.

При этом следует иметь в виду, что если оспариваемый нормативный правовой акт утратил силу, отменен или изменен и перестал затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца, то суд вправе прекратить производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта.

Особенностью административного судопроизводства является также то, что соглашение о примирении сторон по административному делу об оспаривании нормативного правового акта не может быть утверждено.

Часть 2 ст. 215 КАС РФ регламентирует виды решений, которые могут быть приняты судом по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта, и основания их принятия в зависимости от соответствия данного акта иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу:

1) об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты;

2) об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Суд вправе указать в мотивировочной и резолютивной частях решения по административному делу об оспаривании нормативного правового акта на тот факт, что применение на практике оспариваемого нормативного правового акта или его отдельных положений не соответствует истолкованию данного нормативного правового акта или его отдельных положений, выявленному судом с учетом места данного акта в системе нормативных правовых актов.

Резолютивная часть решения суда по административному делу об оспаривании нормативного правового акта должна включать:

1) указание на удовлетворение административного иска полностью или в части и на признание оспариваемого нормативного правового акта не действующим полностью или в части или на отказ в удовлетворении административного иска. При этом должны быть указаны:

– дата, с которой оспариваемый нормативный правовой акт признается не действующим полностью или в части, – это может быть день вступления решения суда в законную силу или иная определенная судом дата;

– реквизиты оспариваемого нормативного правового акта: его полное наименование, номер, дата принятия и наименование органа или должностного лица, его издавших или принявших;

2) указание на опубликование решения суда или сообщения о его принятии:

– в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, уполномоченной организации или должностного лица, в котором были опубликованы или должны были быть опубликованы оспоренный нормативный правовой акт или его отдельные положения;

– по истечении одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в ближайшем номере официального печатного издания, имеющего определенную периодичность выпуска;

– в указанные выше сроки в другом печатном издании, в котором публикуются нормативные правовые акты соответствующего органа, организации или должностного лица, если официальное печатное издание, в котором публиковался или должен был публиковаться признанный недействующим нормативный правовой акт, прекратило свою деятельность.

В случае признания судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части не могут применяться также нормативные правовые акты, которые:

1) имеют меньшую юридическую силу и:

а) либо воспроизводят содержание данного нормативного правового акта;

б) либо на нем основаны и из него вытекают;

2) приняты после признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части и являются тождественными по отношению к нему.

Решение суда о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части не может быть преодолено повторным принятием такого же акта.

Статья 217.1 КАС РФ регламентирует рассмотрение административных дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. К ним относятся акты федеральных органов исполнительной власти, в которых формулируется официальное толкование органами государственной власти тех или иных законоположений, оказывающих большое влияние на правоприменительную практику, поскольку содержащиеся в них разъяснения учитываются не только самими

органами государственной власти, но также другими ведомствами и даже судебными органами.

§ 2. Производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих

Граждане, организации, иные лица имеют право на обращение в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и иных организаций, наделенных публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Предметом судебного рассмотрения являются решения, действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями (включая решения, действия (бездействие) квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии), должностного лица, государственного или муниципального служащего, в результате которых:

- 1) нарушены права и свободы гражданина;
- 2) созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод;
- 3) на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к ответственности.

В п. 12–13 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» разъясняется, что:

– к *решениям* относятся акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных, муниципальных служащих и приравненных к ним лиц, принятые единолично или коллегиально, содержащие властное волеизъявление, порождающее правовые последствия для конкретных граждан и организаций. При этом необходимо учитывать, что решения могут быть приняты как в письменной, так и в устной форме (например, объявление военнослужащему дисциплинарного взыскания). В свою очередь, письменное решение принимается как в установленной законодательством определенной форме (в частности, распоряжение высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), так и в произвольной (например, письменное сообщение об отказе должностного лица в удовлетворении обращения гражданина);

– к *действиям* органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных или муниципальных служащих относится властное волеизъявление названных органов и лиц, которое не облечено в форму решения, но повлекло нарушение прав и свобод граждан и организаций или создало препятствия к их осуществлению. К действиям, в частности, относятся выраженные в устной форме требования должностных лиц органов, осуществляющих государственный надзор и контроль;

– к *бездействию* относится неисполнение органом государственной власти, органом местного самоуправления, должностным лицом, государственным или муниципальным служащим обязанности, возложенной на них нормативными правовыми и иными актами, определяющими полномочия этих лиц (должностными инструкциями, положениями, регламентами, приказами). К бездействию, в частности, относится нерасмотрение обращения заявителя уполномоченным лицом.

Как разъясняется в постановлении Пленума, можно оспорить действия (бездействие) и решения:

– федеральных органов государственной власти: представительного (законодательного) органа Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», указами Президента Российской Федерации о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, а также территориальных органов, созданных федеральными органами исполнительной власти для осуществления своих полномочий;

– органов государственной власти субъекта Российской Федерации: законодательного (представительного) органа, высшего исполнительного органа и иных органов государственной власти, образуемых в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и на основании нормативного правового акта органа законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации и (или) его высшего должностного лица;

– органов местного самоуправления: представительного органа муниципального образования, местной администрации и иных органов, предусмотренных уставом муниципального образования и обладающих собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

К должностным лицам, решения, действия (бездействие) которых могут быть оспорены, следует относить лиц, постоянно, временно, в том числе по специальному полномочию, выступающих от имени федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований Российской Федерации, принявших оспариваемое решение, совершивших оспариваемое действие (бездействие), имеющие обязательный характер и затрагивающие права и свободы граждан и организаций, не находящихся в служебной зависимости от этих лиц.

Интересная особенность рассматриваемой категории дел установлена ч. 2 ст. 221 КАС РФ: к участию в административном деле об оспаривании решения, действия (бездействия) должностного лица, государственного или муниципального служащего в качестве второго административного ответчика привлекается соответствующий орган, в котором исполняют свои обязанности должностное лицо, государственный или муниципальный служащий.

Согласно п. 2 ч. 2 ст. 1 КАС РФ в порядке, предусмотренном Кодексом, суды рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов.

Под иными государственными органами понимаются, в частности, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, другие избирательные комиссии, Счетная палата Российской Федерации.

В соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 1 КАС РФ в порядке, предусмотренном названным кодексом, суды рассматривают и разрешают административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций субъектов профессиональной деятельности, если оспариваемые решения, действия (бездействие) являются результатом осуществления (неосуществления) указанных полномочий. В то же время не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ не связанные с реализацией публичных полномочий дела по внутрикорпоративным спорам, возникающим между адвокатами и адвокатскими палатами, нотариусами и нотариальными палатами, медиаторами и постоянно действующим коллегиальным органом управления саморегулируемой организации медиаторов, а также между членами и органами управления иных саморегулируемых организаций, которые подлежат разрешению в исковом порядке.

Дела об оспаривании решений, действий (бездействия) саморегулируемых организаций субъектов предпринимательской деятельности рассматриваются в порядке, предусмотренном АПК РФ.

Административными истцами по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) выступают лица и организации, защищающие собственный интерес:

- 1) граждане (граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства);
- 2) организации (коммерческие и некоммерческие, не обладающие властными полномочиями).
- 3) иные лица (например, религиозная группа, не являющаяся юридическим лицом; родительский комитет класса).

Административное исковое заявление к органу государственной власти, иному государственному органу, органу местного самоуправления, избирательной комиссии, комиссии референдума, организации, наделенной отдельными государственными или иными публичными полномочиями, подается в суд по месту их нахождения, к должностному лицу, государственному

или муниципальному служащему – по месту нахождения органа, в котором указанные лица исполняют свои обязанности.

В случае если место нахождения органа государственной власти, иного государственного органа, органа местного самоуправления, организации, наделенной отдельными государственными или иными публичными полномочиями, не совпадает с территорией, на которую распространяются их полномочия или на которой исполняет свои обязанности должностное лицо, государственный или муниципальный служащий, административное исковое заявление подается в суд того района, на территорию которого распространяются полномочия указанных органов, организации или на территории которого исполняют свои обязанности соответствующее должностное лицо, государственный или муниципальный служащий.

Заявление об оспаривании решения, действия (бездействия) должно соответствовать общим требованиям, но имеет особенности, предусмотренные ст. 220 КАС РФ. В нем должны быть указаны:

- орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями и принявшие оспариваемое решение либо совершившие оспариваемое действие (бездействие);

- наименование, номер, дата принятия оспариваемого решения, дата и место совершения оспариваемого действия (бездействия);

- сведения о том, в чем заключается оспариваемое бездействие (от принятия каких решений либо от совершения каких действий в соответствии с обязанностями, возложенными в установленном законом порядке, уклоняются орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями);

- сведения о правах, свободах и законных интересах административного истца, которые, по его мнению, нарушаются оспариваемыми решением, действием (бездействием);

- нормативные правовые акты и их положения, на соответствие которым надлежит проверить оспариваемые решение, действие (бездействие);

- сведения о том, подавалась ли в вышестоящий в порядке подчиненности орган или вышестоящему в порядке подчиненности лицу жалоба по тому же предмету, который указан в подаваемом административном исковом заявлении. Если такая жалоба подавалась, указываются дата ее подачи, результат ее рассмотрения. Копия ответа из вышестоящего в порядке подчиненности органа или от вышестоящего в порядке подчиненности лица обязательно прилагается к административному исковому заявлению наряду с другими документами.

По общему правилу, административное исковое заявление может быть подано в суд в течение трех месяцев со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов.

КАС предусматривает исключения. Например, административное исковое заявление о признании незаконными решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя может быть подано в суд в течение десяти

дней со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов (ч. 2 ст. 219 КАС РФ).

В качестве меры предварительной защиты по административному иску суд вправе приостановить действие оспариваемого решения в части, относящейся к административному истцу, или приостановить совершение в отношении административного истца оспариваемого действия.

Согласно общему правилу, административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, рассматриваются судом в течение одного месяца, а Верховным Судом Российской Федерации – в течение двух месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд.

Административные дела об оспаривании решения представительного органа муниципального образования о самороспуске или оспаривании решения представительного органа муниципального образования об удалении в отставку главы муниципального образования рассматриваются судом в течение десяти дней со дня поступления административного искового заявления в суд.

В соответствии со ст. 226 КАС РФ суд может признать обязательной явку в судебное заседание представителей органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, принявших оспариваемое решение либо совершивших оспариваемое действие (бездействие), и в случае их неявки наложить судебный штраф.

При рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд проверяет законность решения, действия (бездействия) в части, которая оспаривается, и в отношении лица, которое является административным истцом, или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление.

При проверке законности этих решения, действия (бездействия) суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании незаконными решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, и выясняет следующие обстоятельства в полном объеме:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление;

2) соблюдены ли сроки обращения в суд;

3) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия);

б) порядок принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такой порядок установлен;

в) основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами;

4) соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершенного оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения.

По результатам рассмотрения административного дела судом принимается одно из следующих решений:

1) об удовлетворении полностью или в части заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными, если суд признает их не соответствующими нормативным правовым актам и нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца, и об обязанности административного ответчика устранить нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или препятствия к их осуществлению либо препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов лиц, в интересах которых было подано соответствующее административное исковое заявление;

2) об отказе в удовлетворении заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными.

В случае удовлетворения административного иска об оспаривании решения, действия (бездействия) и необходимости принятия административным ответчиком каких-либо решений, совершения каких-либо действий в целях устранения нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца либо препятствий к их осуществлению суд указывает на необходимость принятия решения по конкретному вопросу, совершения определенного действия либо на необходимость устранения иным способом допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца и на срок устранения таких нарушений, а также на необходимость сообщения об исполнении решения по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) в суд и лицу, которое являлось административным истцом по этому административному делу, в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу, если иной срок не установлен судом

§ 3. Производство по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации

Решения и действия (или бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права, могут быть обжалованы в вышестоящую избирательную комиссию (соответственно уровню проводимых выборов) или в суд. Предварительное обращение в вышестоящую избирательную комиссию не является обязательным условием для обращения в суд.

С административным иском заявлением в суд могут обратиться избиратели, участники референдума, кандидаты и их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, политические партии, их региональные отделения и иные структурные подразделения, другие общественные объединения, инициативные группы по проведению референдума и их уполномоченные представители, иные группы участников референдума и их уполномоченные представители, наблюдатели, а также прокурор, считающие, что решением или действием (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностных лиц, избирательной комиссии, комиссии референдума нарушаются избирательные права или права на участие в референдуме.

Установление в законе сроков обращения в суд и сроков рассмотрения дел о защите избирательных прав имеет исключительно организационное значение, так как выборы и избирательные кампании проводятся в строго ограниченные периоды времени, которые необратимы.

Административное исковое заявление о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации может быть подано в течение трех месяцев со дня, когда административному истцу стало известно или должно было стать известно о нарушении его избирательных прав или права на участие в референдуме, законодательства о выборах и референдумах.

Административное исковое заявление об отмене решения избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования может быть подано в суд в течение десяти дней со дня принятия решения об итогах голосования.

После опубликования результатов выборов, референдума административное исковое заявление об отмене решения избирательной комиссии, комиссии референдума о результатах выборов, референдума может быть подано в суд в течение трех месяцев со дня официального опубликования результатов соответствующих выборов, референдума.

Административное исковое заявление об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов может быть подано в суд не позднее чем за восемь дней до дня голосования.

Рассмотрение административного дела проводится по общим правилам искового производства с особенностями, предусмотренными ст. 243 КАС РФ.

Выделим данные особенности:

– административное дело об оспаривании избирателем, участником референдума решения участковой избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования рассматривается судом с обязательным участием представителя территориальной комиссии, а при проведении муниципальных выборов, референдума – представителя комиссии, организующей соответствующие муниципальные выборы, референдум;

– при рассмотрении и разрешении административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации в период избирательной кампании, кампании референдума суд до дня опубликования результатов выборов, референдума не может применять меры предварительной защиты к административному исковому заяв-

лению в виде: наложения ареста на избирательные бюллетени, бюллетени для голосования на референдуме, списки избирателей, участников референдума, иные избирательные документы, документы референдума или в виде их изъятия; приостановления деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума; запрета избирательным комиссиям, комиссиям референдума осуществлять установленные законом действия по подготовке и проведению выборов, референдума;

– при рассмотрении и разрешении административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации правила упрощенного (письменного) производства по административным делам применению не подлежат;

– Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в лице своего представителя может быть привлечена судом к участию в административном деле о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации для дачи заключения по этому делу, за исключением случаев участия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в административном деле в качестве административного ответчика или заинтересованного лица.

Суд, установив наличие нарушений законодательства о выборах и референдумах при принятии оспариваемого решения, совершении оспариваемого действия (бездействия) органом государственной власти, органом местного самоуправления, общественным объединением, избирательной комиссией, комиссией референдума, должностным лицом:

1) удовлетворяет административный иск о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации полностью или в части,

2) признает указанные решение, действие (бездействие) незаконными,

3) определяет способ и сроки восстановления нарушенных прав, свобод и реализации законных интересов и (или) устранения последствий допущенных нарушений,

4) указывает на необходимость сообщения об исполнении решения в суд и лицу, предъявившему административное искивое заявление, в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Особенностью рассмотрения дел данной категории также является установление специальных оснований для прекращения производства по делу, например, производство по делу подлежит прекращению:

1) если до принятия судом решения избирательное объединение исключило из выдвинутого им списка кандидата, совершившего следующие действия, послужившие поводом для обращения в суд:

а) кандидат в своих выступлениях на публичных мероприятиях, в средствах массовой информации или в распространяемых им материалах (в том числе размещаемых в информационно-телекоммуникационных сетях, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц, включая сеть Интернет) призывал к совершению деяний, определяемых федеральным законом как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждал к таким деяниям, а также обосновывал или оправдывал экстремизм;

б) кандидат совершал действия, направленные на возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни, унижение национального достоинства, пропаганду исключительности, превосходства или неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности;

в) кандидат пропагандировал и публично демонстрировал нацистскую атрибутику или символику либо атрибутику или символику, сходные с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения;

2) если судом установлено, что административный истец не отвечает требованиям, установленным КАС РФ, а именно: избиратель, участник референдума вправе обратиться в суд с заявлением об оспаривании решения, действия (бездействия) участковой избирательной комиссии, комиссии референдума, связанных с установлением итогов голосования на том избирательном участке, участке референдума, на котором он принимал участие в соответствующих выборах, референдуме.

§ 4. Производство по административным делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости

Кадастровая стоимость объекта недвижимости определяется в результате государственной кадастровой оценки, основания, принципы и порядок проведения которой регламентированы Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке».

Согласно Федеральному стандарту оценки «Определение кадастровой стоимости объектов недвижимости (ФСО № 4)», утвержденному приказом Минэкономразвития Российской Федерации от 22 октября 2010 г. № 508, под кадастровой стоимостью понимается установленная в процессе государственной кадастровой оценки рыночная стоимость объекта недвижимости, определенная методами массовой оценки, или, при невозможности определения рыночной стоимости методами массовой оценки, рыночная стоимость, определенная индивидуально для конкретного объекта недвижимости в соответствии с законодательством об оценочной деятельности.

Под массовой оценкой недвижимости понимается процесс определения стоимости при группировании объектов оценки, имеющих схожие характеристики, в рамках которого используются математические и иные методы моделирования стоимости на основе подходов к оценке¹.

В силу п. 2 ст. 66 Земельного кодекса Российской Федерации для установления кадастровой стоимости земельных участков проводится государственная кадастровая оценка земель.

¹ Об утверждении Федерального стандарта оценки «Определение кадастровой стоимости» (ФСО № 4) : приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 22 октября 2010 г. № 508 (в ред. Приказа Министерства экономического развития Российской Федерации от 22.06.2015 № 388).

Под государственной кадастровой оценкой понимается совокупность действий, включающих в себя: принятие решения о проведении государственной кадастровой оценки; формирование перечня объектов недвижимости, подлежащих государственной кадастровой оценке; отбор исполнителя работ по определению кадастровой стоимости и заключение с ним договора на проведение оценки; определение кадастровой стоимости и составление отчета об определении кадастровой стоимости; экспертизу отчета об определении кадастровой стоимости; утверждение результатов определения кадастровой стоимости; внесение результатов определения кадастровой стоимости в государственный кадастр недвижимости (ст. 24.11 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»²).

Порядок проведения государственной кадастровой оценки земель всех категорий на территории Российской Федерации установлен Правилами проведения государственной кадастровой оценки земель³.

В соответствии с данными Правилами, государственная кадастровая оценка земель проводится не реже одного раза в 5 лет для определения кадастровой стоимости земельных участков различного целевого назначения и основывается на классификации земель по целевому назначению и виду функционального использования.

Целью проведения государственной кадастровой оценки объектов недвижимости (земельные участки и объекты капитального строительства) является определение их кадастровой стоимости для целей налогообложения (в отношении объектов капитального строительства – после введения налога на недвижимость). Кроме того, в отдельных случаях кадастровая стоимость применяется для установления арендной платы, а также определения цены выкупа земельных участков, находящихся в государственной собственности.

Особую актуальность и востребованность приобрело оспаривание в судебном порядке кадастровой оценки земель, так как кадастровая оценка земельного участка имеет ярко выраженную фискальную функцию (формирование налогооблагаемой базы для определения величины земельного налога, а также определение арендной платы за пользование земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, напрямую зависит от кадастровой оценки земельного участка).

Поскольку оспаривание кадастровой стоимости объектов недвижимости затрагивает интересы достаточно большого круга лиц, особую значимость приобретает появление отдельной главы в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации, нормы которой определяют круг лиц, которые вправе обратиться в суд с административным иском; правила подсудности; требования к содержанию административного искового заявления и перечень прилагаемых к нему в обязательном порядке документов.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (Ч. I). Ст. 4226.

³ Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель : постановление Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2000 г. № 316 (ред. от 30.06.2010) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 27. Ст. 3496.

Согласно ч. 1 ст. 245 КАС РФ юридические лица и граждане вправе обратиться в суд с административным иском с заявлением об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости, включая оспаривание решений комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, а также с административным иском с заявлением об оспаривании действий (бездействия) такой комиссии в случае, если результатами определения кадастровой стоимости затронуты их права и обязанности.

Как разъяснено в п. 6 постановления Пленума ВС РФ от 30 июня 2015 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости», с заявлением, административным иском с заявлением о пересмотре кадастровой стоимости вправе обратиться в том числе юридические и физические лица, владеющие объектом недвижимости на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения.

Таким образом, административными истцами по данной категории дел, как правило, выступают лица, которые полагают, что их права нарушены несоответствием внесенной в государственный кадастр недвижимости кадастровой стоимости спорного земельного участка его рыночной стоимости. К таким лицам, в частности, относятся собственники земельных участков, арендаторы, лица, у которых земельные участки находятся на праве постоянного (бессрочного) пользования, собственники объектов недвижимого имущества, имеющие исключительное право на приватизацию земельного участка, в случае когда выкупная цена земельного участка определяется исходя из его кадастровой стоимости. В соответствии со ст. 245 КАС РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления вправе обратиться в суд с административным иском с заявлением об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости, включая оспаривание решений комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, а также с административным иском с заявлением об оспаривании действий (бездействия) такой комиссии в отношении объектов недвижимости, находящихся в государственной или муниципальной собственности соответствующего субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Органы местного самоуправления, органы государственной власти городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя вправе оспорить решения или действия (бездействие) комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости в отношении объектов недвижимости, находящихся в собственности других лиц.

В постановлении Пленума ВС РФ № 28 конкретизирован вопрос о надлежащем ответчике по данной категории споров. Так, из п. 7 постановления следует, что административными ответчиками по делам об установлении кадастровой стоимости в размере рыночной являются государственный орган или орган местного самоуправления, утвердившие результаты определения кадастровой стоимости, и государственный орган, осуществляющий функции по государственной кадастровой оценке.

В случае оспаривания результатов определения кадастровой стоимости в связи с недостоверными сведениями об объекте оценки, к участию в деле также привлекается орган, на который возложена обязанность по исправлению кадастровой или технической ошибки.

По делам об оспаривании решений, действий (бездействия) Комиссии заинтересованными лицами (административными ответчиками) являются Комиссия и государственный орган, осуществляющий функции по государственной кадастровой оценке, при котором она создана.

Суд привлекает к участию в деле иных лиц, права и обязанности которых могут быть затронуты решением суда. Например, собственника, сособственника, бывшего собственника, соарендатора объекта недвижимости (ст. 47 и ч. 3 ст. 247 КАС РФ).

Согласно ч. 1 ст. 22 Федерального закона «О государственной кадастровой оценке» результаты определения кадастровой стоимости могут быть оспорены:

- юридическими лицами и физическими лицами, если результаты определения кадастровой стоимости затрагивают права или обязанности этих лиц;
- органами государственной власти и органами местного самоуправления в отношении объектов недвижимости, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Административное исковое заявление может быть подано в суд *не позднее пяти лет* с даты внесения в государственный кадастр недвижимости оспариваемых результатов определения кадастровой стоимости, если на момент обращения в суд в государственный кадастр недвижимости не внесены:

- результаты определения кадастровой стоимости, полученные при проведении очередной государственной кадастровой оценки, либо
- сведения, связанные с изменением качественных или количественных характеристик объекта недвижимости, повлекшие изменение его кадастровой стоимости (ч. 3 ст. 245 КАС РФ).

Данный вид административного судопроизводства устанавливает обязательный досудебный порядок урегулирования споров, в частности: юридическое лицо может обратиться в суд *при условии* обязательного предварительного обращения в Комиссию по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости (п. 4 ст. 245 КАС РФ).

Административное исковое заявление об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости должно соответствовать требованиям ст. 126 КАС РФ. Дополнительно к исковому заявлению по данной категории дел прилагаются:

- кадастровая справка о кадастровой стоимости объекта недвижимости, содержащая сведения об оспариваемых результатах определения кадастровой стоимости;
- нотариально заверенная копия правоустанавливающего или правоудостоверяющего документа на объект недвижимости в случае, если заявление о пересмотре кадастровой стоимости подается лицом, обладающим правом на объект недвижимости;

– документы, подтверждающие недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости, в случае, если заявление о пересмотре кадастровой стоимости подается на основании недостоверности указанных сведений;

– отчет, составленный на бумажном носителе и в форме электронного документа, в случае если заявление о пересмотре кадастровой стоимости подается на основании установления в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости;

– положительное экспертное заключение на бумажном носителе и в форме электронного документа, подготовленное экспертом или экспертами саморегулируемой организации оценщиков, членом которой является оценщик, составивший отчет, о соответствии отчета об оценке рыночной стоимости объекта оценки требованиям законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности, федеральных стандартов оценки и других актов уполномоченного федерального органа, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности, требованиям стандартов и правил оценочной деятельности такой саморегулируемой организации оценщиков в случаях, установленных этим уполномоченным федеральным органом.

В процессе по делам о пересмотре кадастровой стоимости лица, участвующие в деле, обязаны доказать обстоятельства, на которые они ссылаются в обоснование своих требований и возражений, за исключением случаев освобождения от доказывания, определенных ст. 64 КАС РФ.

Обязанность доказать недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости, а также величину рыночной стоимости, устанавливаемой в качестве кадастровой, лежит на административном истце (ч. 5 ст. 247 и ч. 1 ст. 248 КАС РФ).

В постановлении Пленума ВС РФ № 28 указывается на то, что при разбирательстве дел о пересмотре кадастровой стоимости в связи с недостоверными сведениями об объекте оценки необходимо учитывать, что к недостоверным сведениям относится допущенное при проведении кадастровой оценки искажение данных об объекте оценки, на основании которых определялась его кадастровая стоимость. Например, неправильное указание сведений в перечне объектов недвижимости, подлежащих государственной кадастровой оценке, либо неправильное определение оценщиком условий, влияющих на стоимость объекта недвижимости (местоположение объекта оценки, его целевое назначение, разрешенное использование земельного участка, аварийное состояние объекта, нахождение объекта в границах санитарно-защитных зон и других зон с особыми условиями использования территории и иные условия), неправильное применение данных при расчете кадастровой стоимости, неиспользование сведений об аварийном состоянии объекта оценки.

Содержание решения суда должно соответствовать требованиям, определенным ст. 180 КАС РФ, и в резолютивной части должно включать также указание на вновь установленную величину кадастровой стоимости.

Если на момент принятия решения суда в государственный кадастр недвижимости внесены сведения о кадастровой стоимости, установленные в результате проведения очередной государственной кадастровой оценки, в резолютивной части решения должно содержаться указание на период действия определенной судом кадастровой стоимости.

Ввиду того что сведения о дате подачи заявления о пересмотре кадастровой стоимости подлежат внесению в государственный кадастр недвижимости и применяются для целей налогообложения и иных установленных законодательством целей, в резолютивной части решения указывается дата подачи соответствующего заявления.

В случае удовлетворения заявления об оспаривании решения Комиссии о пересмотре кадастровой стоимости либо об определении кадастровой стоимости в размере рыночной резолютивная часть решения суда также должна содержать указание на исключение установленной Комиссией кадастровой стоимости из сведений государственного кадастра недвижимости.

§ 5. Производство по административным делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок

Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» определяет присуждение компенсации как специальный способ защиты права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок. Компенсация за нарушение данных прав отличается рядом особенностей:

- 1) она не направлена на возмещение имущественных потерь заинтересованного лица;
- 2) она не заменяет собой возмещения имущественного вреда, причиненного ему незаконными действиями (бездействием) государственных органов, в том числе судов;
- 3) как мера ответственности государства, она имеет целью возмещение причиненного неимущественного вреда фактом нарушения процедурных условий, обеспечивающих реализацию данных прав в разумный срок, независимо от наличия или отсутствия вины суда, органов уголовного преследования, органов, на которые возложена обязанность по исполнению судебных актов, иных государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Присуждение компенсации за нарушение этих права, как указано в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29 марта 2016 г. № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», лишает заинтересованное лицо права на компенсацию морального вреда за указанные нарушения (ч. 4 ст. 1 Закона о компенсации, ст. 151, 1069, 1070 ГК РФ).

В соответствии с ч. 1 ст. 250 КАС РФ с административным иском заявлением о присуждении компенсации в суд может обратиться лицо, полагающее, что государственным органом, органом местного самоуправления, иным органом, организацией, должностным лицом нарушено:

– его право на судопроизводство в разумный срок, включая досудебное производство по уголовному делу и применение меры процессуального принуждения в виде наложения ареста на имущество, или

– право на исполнение судебного акта в разумный срок.

В число лиц, имеющих право на обращение в суд с административным иском заявлением о присуждении компенсации, относятся граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства, российские, иностранные и международные организации, полагающие, что их право нарушено, и являющиеся:

– в гражданском и административном судопроизводстве – сторонами, заявителями, заинтересованными лицами, третьими лицами, заявляющими самостоятельные требования относительно предмета спора, взыскателями и должниками;

– в уголовном судопроизводстве – подозреваемыми, обвиняемыми, подсудимыми, осужденными, оправданными, потерпевшими или иными заинтересованными лицами, которым деянием, запрещенным уголовным законом, причинен вред, гражданскими истцами, гражданскими ответчиками, а также лицами, на имущество которых наложен арест (ч. 1 ст. 1 Закона о компенсации).

С административным иском заявлением о присуждении компенсации в суд может обратиться прокурор в защиту интересов гражданина, который относится к числу лиц, имеющих право требовать присуждения компенсации, и по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд с таким заявлением (ч. 1 ст. 39 КАС РФ).

Административный иск о присуждении компенсации по общему правилу может быть подан в суд в шестимесячный срок со дня вступления в законную силу последнего судебного акта, принятого по делу, по которому допущено нарушение (ч. 2 ст. 250 КАС РФ).

Заявление о компенсации по делу, производство в суде по которому не окончено, может быть принято судом только в случае, если лицо, требующее компенсации, либо иное лицо, участвующее в деле, ранее обращалось к председателю соответствующего суда с *заявлением об ускорении рассмотрения* этого дела по правилам КАС РФ.

Административный иск о присуждении компенсации подается в суд, уполномоченный рассматривать такое заявление, *через суд, принявший в первой инстанции* решение (определение, постановление), вынесший приговор, либо *через суд, рассматривающий дело в первой инстанции*.

В административном исковом заявлении о присуждении компенсации, кроме общих требований, предъявляемых КАС РФ, должны быть указаны:

1) наименование суда, в который подается административное исковое заявление о присуждении компенсации;

2) наименование лица, подающего это заявление, с указанием его процессуального положения, места нахождения или места жительства, наименования ответчика и других лиц, участвующих в деле, их место нахождения или место жительства;

3) сведения о судебных актах, принятых по делу, наименования судов, рассматривавших дело, предмет спора или ставшие основанием для возбуждения уголовного дела обстоятельства, сведения об актах и действиях органа, организации или должностного лица, на которых возложены обязанности по исполнению судебных актов;

4) общая продолжительность судопроизводства по рассмотренному судом делу, исчисляемая со дня поступления заявления, искового заявления или административного искового заявления в суд первой инстанции до дня принятия последнего судебного акта по гражданскому или административному делу либо с момента начала осуществления уголовного преследования до момента прекращения уголовного преследования или вынесения обвинительного приговора, общая продолжительность применения меры процессуального принуждения в виде наложения ареста на имущество в ходе уголовного судопроизводства либо общая продолжительность производства по исполнению судебного акта;

5) общая продолжительность досудебного производства по уголовному делу, по которому принято решение о приостановлении предварительного расследования в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого, исчисляемая со дня подачи заявления, сообщения о преступлении до дня принятия решения о приостановлении предварительного расследования по уголовному делу по указанному основанию;

6) обстоятельства, известные лицу, заявляющему требование о компенсации и повлиявшие на длительность судопроизводства по делу или на длительность исполнения судебных актов;

7) доводы лица, заявляющего требование о компенсации, с указанием основания для присуждения компенсации и ее размера;

8) обстоятельства, известные лицу, заявляющему это требование, и свидетельствующие о бездействии прокурора, руководителя следственного органа, следователя, органа дознания, начальника подразделения дознания, дознавателя путем нарушения установленного уголовно-процессуальным законодательством РФ порядка рассмотрения заявления, сообщения о преступлении, в том числе в связи:

– с неоднократной или несвоевременной отменой решения об отказе в возбуждении уголовного дела или решения о возбуждении уголовного дела;

– приостановлением предварительного расследования по уголовному делу в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого в совершении преступления;

– прекращением уголовного дела или уголовного преследования;

– недостаточностью, несвоевременностью или неэффективностью мер, принятых органом, осуществляющим предварительное расследование по уголовному делу, для установления лица, подлежащего привлечению в качестве подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления;

9) последствия нарушения права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок и их значимость для лица, подающего административное исковое заявление;

10) реквизиты банковского счета лица, подающего административное исковое заявление, на который должны быть перечислены средства, подлежащие взысканию.

Заявление о компенсации рассматривается судом общей юрисдикции по общим правилам КАС РФ с особенностями, установленными гл. 26 КАС РФ. Оно подлежит рассмотрению в двухмесячный срок со дня поступления вместе с делом в суд, включая срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству и на принятие судебного акта.

При рассмотрении административного искового заявления о присуждении компенсации суд устанавливает факт нарушения права административного истца на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок исходя из доводов, изложенных в административном исковом заявлении, содержания принятых по делу судебных актов, из материалов дела и с учетом следующих обстоятельств:

- 1) правовая и фактическая сложность дела;
- 2) поведение административного истца и иных участников судебного процесса;
- 3) достаточность и эффективность действий суда или судьи, осуществляемых в целях своевременного рассмотрения дела;
- 4) достаточность и эффективность осуществляемых в целях своевременного исполнения судебного акта действий органов, организаций или должностных лиц, на которых возложены обязанности по исполнению судебных актов;
- 5) общая продолжительность судебного разбирательства по делу и неисполнения судебного акта.

При рассмотрении административного искового заявления о присуждении компенсации за нарушение права на уголовное судопроизводство в разумный срок суд устанавливает факт нарушения права административного истца на уголовное судопроизводство в разумный срок исходя из доводов, изложенных в административном исковом заявлении, содержания принятых по уголовному делу судебных актов, из материалов дела и с учетом следующих обстоятельств:

- 1) правовая и фактическая сложность дела;
- 2) поведение административного истца и иных участников уголовного процесса;
- 3) достаточность и эффективность действий суда, прокурора, руководителя следственного органа, следователя, начальника подразделения дознания, органа дознания, дознавателя, производимых в целях своевременного осуществления уголовного преследования или рассмотрения уголовного дела;

4) общая продолжительность уголовного судопроизводства или применения меры процессуального принуждения в виде наложения ареста на имущество в ходе уголовного судопроизводства.

В постановлении Пленума ВС РФ № 11 очень подробно описывается круг обстоятельств, подлежащих исследованию в судебном заседании. Например, при оценке правовой и фактической сложности дела надлежит принимать во внимание обстоятельства, затрудняющие рассмотрение дела, число соистцов, соответчиков и других участвующих в деле лиц, необходимость проведения экспертиз, их сложность, необходимость допроса значительного числа свидетелей, участие в деле иностранных лиц, необходимость применения норм иностранного права, объем предъявленного обвинения, число подозреваемых, обвиняемых, подсудимых, потерпевших, а также необходимость обращения за правовой помощью к иностранному государству.

При этом такие обстоятельства, как рассмотрение дела различными судебными инстанциями, участие в деле органов публичной власти, сами по себе не могут свидетельствовать о сложности дела.

Исследованию подлежат вопросы, связанные со своевременностью назначения дела к слушанию, проведением судебных заседаний в назначенное время, обоснованностью отложения дела, сроками изготовления судьей мотивированного решения и направления его сторонам, полнотой осуществления судьей контроля за выполнением работниками аппарата суда своих служебных обязанностей, в том числе по извещению участвующих в деле лиц о времени и месте судебного заседания, своевременным изготовлением протокола судебного заседания и ознакомлением с ним сторон, полнотой и своевременностью принятия судьей мер в отношении участников процесса, в частности мер процессуального принуждения, направленных на недопущение их процессуальной недобросовестности и процессуальной волокиты по делу, осуществлением судьей контроля за сроками проведения экспертизы, наложением штрафов, а также мер в отношении других лиц, препятствующих осуществлению правосудия, и т. д.

По результатам рассмотрения административного иска о присуждении компенсации суд принимает решение, которое должно соответствовать установленным главой 15 КАС РФ требованиям. Кроме того, оно должно отвечать требованиям ст. 180 КАС РФ и дополнительно содержать:

1) в *мотивировочной части*:

– сведения о судебных актах, принятых по делу, о предмете спора, наименования судов, рассматривавших дело, сведения об общей продолжительности судопроизводства по делу, общей продолжительности применения меры процессуального принуждения в виде наложения ареста на имущество в ходе уголовного судопроизводства или об общей продолжительности исполнения судебного акта;

– обоснование размера компенсации и наименование органа, организации или должностного лица, на которых в соответствии с федеральным законом возложены обязанности по исполнению судебных актов о присуждении компенсации;

– мотивы, по которым присуждается компенсация, или мотивы, по которым отказано в ее присуждении;

2) в резолютивной части:

- в случае отказа в присуждении компенсации – указание на это;
- в случае присуждения компенсации – указание на это и сведения о размере компенсации; наименование органа, организации или должностного лица, на которых в соответствии с федеральным законом возложены обязанности по исполнению судебных актов о присуждении компенсации;
- указание на распределение судебных расходов.

Решение суда по административному делу о присуждении компенсации подлежит немедленному исполнению в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации.

§ 6. Производство по административным делам о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, либо о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, либо о прекращении деятельности средств массовой информации либо об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису

Административное исковое заявление о приостановлении деятельности может быть подано органами и должностными лицами, уполномоченными федеральным законом на осуществление контроля за деятельностью указанных организации, объединения, средства массовой информации или аудиовизуального сервиса.

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2016 г. № 64 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией некоммерческих организаций, а также запретом деятельности общественных или религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами» с требованием о ликвидации международного или общероссийского общественного объединения вправе обратиться Генеральный прокурор Российской Федерации и Министерство юстиции Российской Федерации.

Административное исковое заявление о ликвидации межрегионального, регионального или местного общественного объединения подается прокурором субъекта Российской Федерации или территориальным органом Минюста России.

В отношении религиозной организации соответствующее административное исковое заявление подается Минюстом России или его территориальным органом либо прокурором.

Если религиозное объединение действует без образования юридического лица, в том числе когда руководитель религиозной группы не подал письменное уведомление о начале деятельности религиозной группы в орган, уполномоченный принимать решение о государственной регистрации, то с административным иском о запрете деятельности такого религиозного объединения в суд вправе обратиться прокурор.

С административным иском о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии вправе обратиться Минюст России.

С административным иском о приостановлении деятельности или ликвидации регионального отделения или иного структурного подразделения политической партии вправе обратиться соответствующие территориальные органы Минюста России.

С административным иском о ликвидации либо запрете деятельности объединения граждан в связи с осуществлением таким объединением экстремистской или террористической деятельности вправе обратиться Генеральный прокурор Российской Федерации, либо подчиненный ему прокурор. Более детальное определение административного дела дается в постановлении Пленума ВС РФ № 64: нарушение некоммерческими организациями и иными общественными и религиозными объединениями, в том числе не являющимися юридическими лицами, Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов или иных нормативных правовых актов, включая Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» и Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», может повлечь применение мер публично-правовой ответственности в виде приостановления деятельности объединения граждан, его ликвидации либо запрета деятельности по заявлению уполномоченного органа или должностного лица в порядке административного судопроизводства

С 1 июля 2017 г. вступил в силу Федеральный закон от 1 мая 2017 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который предусмотрел обязанности владельца аудиовизуального сервиса, в частности: не допускать использование сайта и (или) страницы сайта в сети Интернет, и (или) информационной системы, и (или) программы для электронных вычислительных машин, которые используются для формирования и (или) организации распространения в сети Интернет совокупности аудиовизуальных произведений, доступ к которым предоставляется за плату и (или) при условии просмотра рекламы, направленной на привлечение внимания потребителей, находящихся на территории Российской Федерации, и доступ к которым в течение суток составляет более ста тысяч пользователей сети Интернет, находящихся на территории Российской Федерации (далее – аудиовизуальный сервис), в целях совершения уголовно наказуемых деяний, разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом

тайну, распространения материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов, а также материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости, и материалов, содержащих нецензурную брань.

В соответствии с указанным законом Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, обращается в суд с заявлением об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису в случае:

1) установленного вступившим в законную силу постановлением по делу об административном правонарушении повторного в течение года неисполнения владельцем аудиовизуального сервиса требования принять меры по устранению выявленных нарушений законодательства Российской Федерации;

2) неисполнения владельцем аудиовизуального сервиса требований, предусмотренных указанным законом.

По административным делам о приостановлении деятельности могут быть применены следующие меры предварительной защиты:

1) приостановления деятельности соответствующих организации и объединения, средства массовой информации;

2) приостановления выпуска и (или) реализации соответствующего печатного издания либо распространения материалов;

3) наложения ареста на имущество соответствующих организации, объединения;

4) запрещения совершения определенных действий, связанных с деятельностью соответствующих организации, объединения, средства массовой информации.

Решение суда по административному делу о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, либо о запрете деятельности общественного объединения принимается по правилам, установленным главой 15 КАС РФ.

Одновременно с решением суда по административному делу о ликвидации общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации по основаниям, предусмотренным федеральным законом, регулирующим отношения в сфере противодействия экстремистской деятельности, суд выносит решение об обращении в собственность Российской Федерации имущества ликвидируемых общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, оставшегося после удовлетворения требований кредиторов. Копия решения суда вручается лицам, участвующим в деле, или направляется им не позднее трех дней со дня его изготовления.

§ 7. Производство по административным делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении

Вопросы о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении регулируются гл. 28 КАС РФ.

При рассмотрении административных дел суд проверяет:

- наличие основания для временного размещения лица, подлежащего реадмиссии или депортации, в специальном учреждении;
- правомерность определенного административным истцом срока пребывания этого лица в специальном учреждении до его фактической высылки (депортации) или передачи, в случае реадмиссии, другому государству (п. 2 и 3 ч. 3 ст. 266 КАС РФ).

В соответствии со ст. 266 КАС РФ административное исковое заявление по данной категории дел подается представителем территориального органа федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю (надзору) и оказанию государственных услуг в сфере миграции (территориальный орган в сфере миграции).

По данной категории дел устанавливается исключительная подсудность: административное исковое заявление о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении подается в суд по месту нахождения специального учреждения, в которое помещен иностранный гражданин, подлежащий депортации или реадмиссии.

В административном исковом заявлении о помещении иностранного гражданина в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении помимо общих сведений должны быть указаны:

- сведения о принятом решении о депортации или реадмиссии, в том числе предусмотренное федеральным законом основание для помещения иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или продления срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении;
- срок, на который целесообразно поместить иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или продлить его пребывание в этом учреждении.

Административное исковое заявление о помещении иностранного гражданина подается в суд в течение сорока восьми часов с момента помещения иностранного гражданина в специальное учреждение по решению ру-

ководителя федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю (надзору) и предоставлению государственных услуг в сфере миграции, или его заместителя либо руководителя соответствующего территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции или его заместителя.

Административное исковое заявление о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении подается в суд не позднее чем за сорок восемь часов до истечения установленного по решению суда срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении.

Суд рассматривает и разрешает административное дело в судебном заседании в *сокращенный срок – в течение пяти дней* со дня его возбуждения.

Судебное заседание проводится в помещении суда с участием:

- административного истца, т. е. представителя территориального органа МВД России;
- административного ответчика – иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии;
- прокурора, однако неявка в судебное заседание надлежащим образом извещенного прокурора не препятствует рассмотрению и разрешению административного дела (ст. 268 КАС РФ).

Суд, рассмотрев по существу административное исковое заявление о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении, принимает решение, которым удовлетворяет административный иск или отказывает в его удовлетворении.

§ 8. Производство по административным делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы

Данный вид административного судопроизводства регулируется гл. 29 КАС РФ, а также постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 16 мая 2017 г. № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Для предупреждения совершения лицами, освобожденными из мест лишения свободы, преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия, в целях защиты государственных и общественных интересов в соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2011. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» в отношении указанных лиц судом устанавливаются временные ограничения их прав и свобод, возлагаются определенные обязанности.

Органами внутренних дел осуществляется наблюдение за соблюдением лицом, в отношении которого установлены административные ограничения, таких ограничений.

Исходя из изложенного административное ограничение не является наказанием за совершение преступления и (или) правонарушения, а представляет собой меру, направленную на предотвращение повторного совершения преступлений и (или) иных правонарушений лицами, имеющими судимость за определенные виды преступлений, предусмотренные Законом, посредством осуществления административного надзора.

Административные дела об установлении, продлении, досрочном прекращении административного надзора, о частичной отмене или дополнении ранее установленных административных ограничений рассматриваются районным судом с соблюдением правил территориальной подсудности, например административное исковое заявление об установлении административного надзора в отношении лица, освобожденного из мест лишения свободы, подается в суд по месту жительства, месту пребывания или месту фактического нахождения этого лица.

Административное исковое заявление об установлении административного надзора в отношении лица, находящегося в местах лишения свободы и подлежащего освобождению, подается в суд по месту нахождения исправительного учреждения.

Административный надзор устанавливается судом в отношении совершеннолетних лиц, освобождаемых или освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления при рецидиве преступлений или умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего.

В отношении указанных лиц, освобожденных из мест лишения свободы, административный надзор устанавливается в случае совершения ими после освобождения в течение одного года двух и более административных правонарушений против порядка управления и (или) административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность.

С заявлением об установлении административного надзора вправе обратиться исправительное учреждение или орган внутренних дел; о продлении административного надзора и о дополнении ранее установленных административных ограничений – орган внутренних дел; о досрочном прекращении или частичной отмене административных ограничений – орган внутренних дел или поднадзорное лицо.

С учетом того, что административное исковое заявление, связанное с административным надзором, незамедлительно принимается к производству суда, за исключением случая его неподсудности данному суду, такое административное исковое заявление не может быть оставлено без движения.

Недостатки указанного административного искового заявления могут быть устранены в процессе подготовки дела к судебному разбирательству.

Административное исковое заявление о досрочном прекращении административного надзора может быть подано по истечении не менее половины установленного судом срока административного надзора, а в случае отказа в его удовлетворении повторное административное исковое заявление может быть подано не ранее чем по истечении шести месяцев со дня вынесения решения суда об отказе в досрочном прекращении административного надзора.

Административное дело об административном надзоре рассматривается в течение десяти дней со дня поступления в суд соответствующего административного иска. При этом данный срок не может быть продлен по правилам ст. 141 КАС РФ.

Обязанность доказывания обстоятельств, приведенных в административном исковом заявлении, связанном с административным надзором, лежит на лице, обратившемся с таким заявлением.

По делам об административном надзоре допускается принятие судом отказа исправительного учреждения, органа внутренних дел или поднадзорного лица от административного иска либо его признание (ст. 157 КАС РФ).

При решении вопроса о принятии названных выше распорядительных действий суду следует выяснять мотивы, по которым административный истец пришел к выводу о необходимости их совершения, не противоречат ли такие действия закону и не нарушаются ли при этом права и свободы неопределенного круга лиц, а также поднадзорного лица.

Решение суда по административному делу об административном надзоре принимается по правилам, установленным гл. 15 КАС РФ.

В резолютивной части решения суда по административному делу об административном надзоре должны также содержаться следующие сведения:

1) по административному делу об установлении или продлении административного надзора – срок административного надзора, конкретные административные ограничения, установленные судом;

2) по административному делу о дополнении административных ограничений – конкретные дополнительные административные ограничения, установленные судом;

3) по административному делу о частичной отмене административных ограничений – конкретные административные ограничения, отмененные судом.

По административным делам об административном надзоре мотивированное решение должно быть изготовлено в день принятия решения.

Копии решения суда вручаются под расписку лицам, участвующим в деле, и их представителям или направляются им незамедлительно после изготовления решения способами, позволяющими обеспечить скорейшую доставку.

§ 9. Производство по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке

По правилам гл. 30 КАС РФ подлежат рассмотрению административные дела:

- 1) о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке;
- 2) о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке;
- 3) иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля, оказывающую медицинскую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, если федеральным законом предусмотрен судебный порядок рассмотрения соответствующих требований.

Административное исковое заявление о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации в недобровольном порядке гражданина, страдающего психическим расстройством, подается представителем медицинской организации, в которую помещен гражданин.

Административное исковое заявление о госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке подается в суд по месту нахождения медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, в которую помещен гражданин.

В административном исковом заявлении о госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке дополнительно должны быть указаны: основания для госпитализации гражданина в недобровольном порядке в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, а также должны содержаться ссылки на заключение комиссии врачей и иные данные, обосновывающие эти сведения.

К административному исковому заявлению о госпитализации гражданина в недобровольном порядке или продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке должны прилагаться:

- 1) мотивированное и надлежащим образом оформленное заключение комиссии врачей-психиатров о необходимости пребывания гражданина в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, с указанием диагноза, тяжести психического расстройства

и критериев его определения, описанием общего состояния гражданина и его поведения и иные материалы, с учетом которых принято решение о помещении гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке;

2) документы, на основании которых составлено заключение комиссии врачей-психиатров о помещении гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, а также документы, свидетельствующие об отказе гражданина от госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в добровольном порядке;

3) мотивированное и надлежащим образом оформленное заключение комиссии врачей-психиатров о том, позволяет ли гражданину его психическое состояние лично участвовать в судебном заседании, в том числе в помещении суда.

Административное исковое заявление о госпитализации гражданина в недобровольном порядке подается в течение сорока восьми часов с момента помещения гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях.

Административное исковое заявление о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, подается в суд не позднее чем через сорок восемь часов после наступления обстоятельств, свидетельствующих о необходимости продления срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке.

Административное дело по административному исковому заявлению о госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке подлежит рассмотрению в течение пяти дней со дня принятия административного искового заявления к производству суда.

Гражданин имеет право лично участвовать в судебном заседании и излагать свою позицию по административному делу о его госпитализации в недобровольном порядке или о продлении срока его госпитализации в недобровольном порядке, если психическое состояние гражданина позволяет ему адекватно воспринимать все происходящее в судебном заседании и его присутствие в судебном заседании не создает опасности для его жизни либо здоровья или для жизни либо здоровья окружающих.

Административное дело о госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке рассматривается с участием прокурора, представителя медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, и представителя гражданина, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации в недобровольном порядке.

При рассмотрении административного дела о госпитализации в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации в недобровольном порядке суду необходимо выяснить:

- 1) имеется ли у гражданина тяжелое психическое расстройство;
- 2) влечет ли тяжелое психическое расстройство последствия в виде непосредственной опасности для гражданина или для окружающих, беспомощности гражданина и (или) возможности причинения существенного вреда его здоровью вследствие ухудшения психического состояния, если гражданин будет оставлен без психиатрической помощи;
- 3) являются ли обследование и лечение гражданина возможными лишь в условиях медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях;
- 4) наличие факта отказа или уклонения гражданина от госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в добровольном порядке либо от продления такой госпитализации.

Обязанность доказывания обстоятельств по административному делу о госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке лежит на лице, обратившемся в суд с таким заявлением.

При необходимости суд может истребовать доказательства по своей инициативе.

Суд принимает решение об удовлетворении административного иска, если установит наличие оснований для госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке. При необоснованности требований суд отказывает в удовлетворении административного иска.

По административному делу о госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке мотивированное решение должно быть изготовлено в день принятия решения.

Административное исковое заявление о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке подается в суд врачом-психиатром, оказывающим психиатрическую помощь.

К административному исковому заявлению о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке прилагаются мотивированное заключение врача-психиатра о необходимости такого освидетельствования и другие материалы, на основании которых врачом-психиатром составлено заключение.

Административное дело по административному исковому заявлению о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке рассматривается судом в течение трех дней со дня принятия административного искового заявления.

О времени и месте проведения судебного заседания по административному делу о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке извещаются гражданин, его представитель, врач-психиатр, подавший административное исковое заявление, и прокурор. Неявка в судебное заседание прокурора и врача-психиатра не является препятствием для рассмотрения и разрешения административного дела.

При рассмотрении административного дела о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке суду необходимо выяснить:

1) имеются ли сведения о совершении гражданином действий, которые дают основания предполагать наличие у него тяжелого психического расстройства;

2) влечет ли тяжелое психическое расстройство последствия в виде беспомощности гражданина и (или) возможности причинения существенного вреда его здоровью вследствие ухудшения психического состояния, если гражданин будет оставлен без психиатрической помощи;

3) наличие факта отказа или уклонения гражданина от психиатрического освидетельствования в добровольном порядке.

Суд принимает решение об удовлетворении административного иска о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке, если признает его обоснованным. При отсутствии оснований для направления гражданина на психиатрическое освидетельствование в недобровольном порядке суд отказывает в удовлетворении административного иска и в психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке.

§ 10. Производство по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке

Административное исковое заявление о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке подается в отношении гражданина, больного заразной формой туберкулеза и неоднократно нарушавшего санитарно-противоэпидемический режим либо умышленно уклоняющегося от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза.

Административное исковое заявление о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке подается руководителем медицинской противотуберкулезной организации, в которой гражданин находится под диспансерным наблюдением.

К административному исковому заявлению о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке прикладываются:

1) истории болезни гражданина;

2) заключение комиссии врачей противотуберкулезной медицинской организации с указанием диагноза, тяжести заболевания, обязательности диспансерного наблюдения, а также иные материалы, подтверждающие необходимость госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

3) документы, на основании которых составлено заключение комиссии врачей противотуберкулезной медицинской организации о помещении гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

4) документы, подтверждающие неоднократное нарушение гражданином, в отношении которого подано административное исковое заявление о госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, санитарно-противоэпидемического режима либо умышленное уклонение гражданина от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза.

При поступлении административного искового заявления о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке судья незамедлительно выносит определение о принятии его к производству.

Административное дело по административному исковому заявлению о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке подлежит рассмотрению в течение пяти дней со дня принятия административного искового заявления к производству суда.

О времени и месте рассмотрения административного дела извещаются гражданин, в отношении которого подано административное исковое заявление о госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, или его законный представитель, представитель медицинской противотуберкулезной организации, в которой больной туберкулезом находится под диспансерным наблюдением, прокурор. Участие указанных лиц в судебном заседании является обязательным.

При рассмотрении административного дела о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке суду необходимо выяснить:

1) имеется ли у гражданина, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, заболевание заразной формой туберкулеза;

2) имелись ли факты неоднократного нарушения гражданином, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, санитарно-противоэпидемического режима либо умышленного уклонения от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза.

Обязанность доказывания обстоятельств по административному делу о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке лежит на административном истце.

Суд принимает решение об удовлетворении административного иска, если установит наличие оснований для госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке. При необоснованности требований суд отказывает в удовлетворении административного иска.

§ 11. Производство по административным делам о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни

Административное исковое заявление о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, может быть подано в суд в случае отказа одного из родителей или иного законного представителя несовершеннолетнего, не достигшего возраста, с которого пациент самостоятельно дает информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство в соответствии с законодательством об охране здоровья, либо законного представителя лица, признанного в установленном порядке недееспособным, от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни представляемого лица. Административное исковое заявление предъявляется к административному ответчику – лицу, отказавшемуся от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни представляемого лица.

В административном исковом заявлении должны быть указаны сведения, установленные федеральным законом основания для защиты интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа одного из родителей или иного законного представителя несовершеннолетнего, не достигшего возраста, с которого пациент самостоятельно дает информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство в соответствии с законодательством об охране здоровья, либо законного представителя лица, признанного в установленном порядке недееспособным, от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни представляемого лица, а также должны содержаться указание на заключение врачебной комиссии медицинской организации и иные данные, обосновывающие требования административного истца.

К административному исковому заявлению также прилагаются:

1) медицинская документация гражданина, в защиту интересов которого подается административное исковое заявление;

2) заключение врачебной комиссии медицинской организации с указанием диагноза, тяжести заболевания, описанием состояния, требующего спасения жизни пациента, а также иные материалы, подтверждающие необходимость проведения медицинского вмешательства в целях спасения жизни пациента и возможность его присутствия в судебном заседании в силу состояния здоровья;

3) документы, подтверждающие отказ законного представителя несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни представляемого лица;

4) документы, подтверждающие уведомление органа опеки и попечительства о подаче административного искового заявления о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке не-

дееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни представляемого лица.

При поступлении административного искового заявления судья незамедлительно выносит определение о принятии его к производству.

После принятия административного искового заявления суд вправе истребовать иные документы и материалы, необходимые для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения и разрешения административного дела.

Административное дело по административному исковому заявлению рассматривается судом в течение пяти дней со дня принятия административного искового заявления к производству суда, а при наличии ходатайства медицинской организации о медицинском вмешательстве в экстренной форме – в день поступления административного искового заявления.

При рассмотрении административного дела суду необходимо выяснить:

1) требуется ли гражданину, в защиту интересов которого подано административное исковое заявление, медицинское вмешательство в целях спасения жизни;

2) имелся ли отказ законного представителя гражданина, в защиту интересов которого подано административное исковое заявление, от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни представляемого лица.

Обязанность доказывания обстоятельств по административному делу лежит на административном истце.

Суд принимает решение об удовлетворении административного искового заявления, если установит наличие оснований для медицинского вмешательства в целях спасения жизни пациента. При необоснованности требований суд отказывает в удовлетворении административного искового заявления.

Решение суда об удовлетворении административного искового заявления является основанием для медицинского вмешательства в отношении несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным.

Суд вправе обратиться к решению об удовлетворении административного искового заявления к немедленному исполнению, указав на это в резолютивной части решения. В этом случае до изготовления мотивированного решения суда административному истцу может быть выдана заверенная копия его резолютивной части.

Мотивированное решение суда должно быть изготовлено в полном объеме в день его принятия.

§ 12. Рассмотрение мировым судьей административных дел о вынесении судебного приказа в порядке административного судопроизводства

Среди судов общей юрисдикции, рассматривающих административные дела в порядке административного судопроизводства по первой инстанции, особое место занимают мировые судьи.

Порядок осуществления административного судопроизводства мировыми судьями административных дел, возникающих из административных и иных и иных публичных правоотношений, регулируется КАС РФ. Часть 3.1 ст. 1 КАС закрепляет, что заявления о вынесении судебного приказа по требованиям о взыскании обязательных платежей и санкций рассматриваются в порядке, предусмотренном КАС РФ.

Долгое время публично-правовое регулирование взыскания обязательных платежей было исключительно в ведении гражданского процесса. До важного начала действия в сентябре 2015 г. КАС РФ государство прошло долгий путь становления судебного института административной юстиции. Принятие КАС РФ позволило сформировать более доступный для широкого использования всеми гражданами механизм защиты своих субъективно-публичных прав, закрепленный: 1) в ст. 46 Конституции РФ, определяющей, что, во-первых, каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, а во-вторых, решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд; 2) в ст. 47, устанавливающей, что никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

Согласно ст. 17.1 КАС РФ мировой судья рассматривает заявления о вынесении судебного приказа по требованиям о взыскании обязательных платежей и санкций. Пункт 2 ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» (далее – ФЗ «О мировых судьях...») наделяет полномочиями мирового судью рассматривать дела о выдаче судебного приказа.

Административные дела, рассматриваемые в порядке КАС РФ, характеризуются многообразием и различием, в том числе по сложности доказывания обстоятельств дела. Общеизвестно, что далеко не каждый гражданин исполняет свою конституционную обязанность по уплате налогов (ст. 57 Конституции РФ) надлежащим образом, и, как следствие, суды общей юрисдикции ежегодно рассматривают большое количество дел о взыскании обязательных платежей (в том числе налогов, сборов, страховых взносов) и санкций с физических лиц.

Таким образом, КАС РФ предусматривает возможность упрощения и ускорения рассмотрения административных дел о взыскании обязательных платежей и санкций в случаях, когда требования органа государственной власти бесспорны (требования кредитора), т. е. у должника отсутствуют возражения по существу. Приказное производство у мировых судей позволяет упростить административный судебный процесс и значительно ускорить защиту нарушенных прав, повысив тем самым эффективность правосудия по административным делам и облегчить доступ к нему.

Бесспорность материально-правовых требований (взыскание обязательных платежей и санкций) административного истца – решающий фактор, предопределяющий возникновение приказного производства у мирового судьи в порядке административного судопроизводства. При этом под бесспорностью материально-правового требования, с которым взыскатель обращается в суд, понимается то, что это требование, в принципе, не должно оспари-

ваться должником ввиду того, что оно настолько основательно подтверждено доказательствами, что у суда просто не может быть никаких сомнений в обоснованности требований взыскателя. В то же время следует признать, что термин «беспорность требования» применительно к приказному производству носит отчасти условный характер, так как не исключено, что несмотря на представленные административным истцом веские доказательства, должник все же может заявить свои возражения против требований заявителя либо, не оспаривая открыто этих требований, молчаливо саботировать исполнение своих обязанностей. Согласно п. 49 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» судья отказывает в принятии заявления о вынесении судебного приказа, если из заявления и приложенных к нему документов усматривается, что требование не является беспорным.

О спорности заявленных требований может свидетельствовать, в частности, поступление от должника возражений относительно данных требований, в том числе до вынесения судьей судебного приказа.

Статистические данные свидетельствуют, что правовая регламентация приказного производства, ранее осуществляемая на основании норм ГПК РФ, себя оправдывает. Число судебных приказов, вынесенных мировыми судьями по взысканию обязательных платежей и санкций (категория дел, переданная в КАС РФ), составило 3 млн 878 644 тыс., или 94 % от общего числа дел о взыскании обязательных платежей и санкций, рассмотренных с вынесением решения⁴.

В КАС РФ установлен порядок судебного взыскания обязательных платежей и санкций по правилам приказного производства, а в случае возражения плательщика – в исковом порядке. Новое правовое регулирование, установленное КАС РФ, носит не общий, а специальный характер, оно содержит процессуальные нормы именно о взыскании обязательных платежей и санкций, правоотношения имеют ярко выраженный публично-правовой характер.

Статья 123.1 КАС РФ определяет судебный приказ как судебный акт, вынесенный судьей единолично на основании заявления по требованию взыскателя о взыскании обязательных платежей и санкций.

Признаки судебного приказа в административном судопроизводстве:

– судебный приказ является разновидностью судебного постановления, выносимого судьей единолично. Судебный приказ отличается от судебного решения краткостью своего изложения, обусловленной особенностями материально-правовых требований, которые имеют беспорный характер. Судебное решение состоит из вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной частей; судебный приказ – только из вводной и резолютивной части. В отличие от судебного решения судебный приказ может быть отменен мировым судьей, который его вынес, по заявлению должника, если он (должник)

⁴ Отчет о работе судов общей юрисдикции о рассмотрении гражданских дел по первой инстанции. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2015 год. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3417>

по уважительной причине не имел возможности своевременно заявить свои возражения против требования заявителя;

– судебный приказ выносится без рассмотрения дела по существу на основе письменных документов. Судья не исследует свидетельские показания, заключения эксперта, не заслушивает объяснения сторон;

– судебный приказ в административном судопроизводстве может быть вынесен только по административным делам о взыскании обязательных платежей и санкций;

– судебный приказ является исполнительным документом, т. е. административному истцу не нужно получать еще и исполнительный лист. На вступивший в законную силу судебный приказ одновременно распространяются положения ст/ 16 КАС РФ, которая закрепляет обязательность судебных актов. С 1 января 2017 г. вступит в силу ч. 1.1 ст. 16 КАС РФ, согласно которой судебный акт, за исключением акта, содержащего сведения, составляющие охраняемую законом тайну, может быть выполнен в форме электронного документа, который подписывается судьей усиленной квалифицированной электронной подписью. При выполнении судебного акта в форме электронного документа дополнительно выполняется экземпляр данного судебного акта на бумажном носителе. Судебный приказ составляется на специальном бланке в двух экземплярах, которые подписываются судьей. Один экземпляр остается в материалах дела. Для должника изготавливается копия судебного приказа.

Вывод: в административном судопроизводстве одной из форм упрощенного судопроизводства выступает приказное производство, осуществляемое мировым судьей. Приказное производство у мирового судьи призвано способствовать ускорению разрешения административных дел о взыскании обязательных платежей и санкций, так и восстановлению публичных интересов органов государственной власти, уполномоченных их взыскивать. Приказное производство в административном судопроизводстве – это вид производства по административным делам о взыскании обязательных платежей и санкций, в котором мировой судья без проведения судебного заседания выносит постановление о взыскании денежных сумм по правилам КАС РФ. С помощью судебного приказа можно ускорить рассмотрение мировым судьей административных дел о взыскании обязательных платежей и санкций; ускорить процедуру их исполнения для восстановления баланса публичных и частных интересов; разгрузить районные суды от административных дел, которые могут быть разрешены в порядке приказного производства.

Заявление о вынесении судебного приказа и прилагаемые к такому заявлению документы подаются мировому судье в письменной форме в разборчивом виде по общим правилам подсудности и должно соответствовать требованиям, указанным в законе. КАС РФ устанавливает следующие требования к указанному заявлению: наименование суда, в который подается заявление; наименование взыскателя, его местонахождения, номера телефона, факса, адрес электронной почты, реквизиты банковского счета; документы, подтверждающие полномочия на подписание заявления о вынесении судебного приказа; фамилия, имя, отчество должника, его место жительства

или место пребывания, один из его идентификаторов (СНИЛС, ИНН, серия и номер документа, удостоверяющего личность, серия и номер водительского удостоверения, серия и номер свидетельства о регистрации транспортного средства), а также дата и место рождения, место работы (если известно), номера телефона, факса, электронной почты (если известны); наименование обязательного платежа, подлежащего взысканию, размер денежной суммы, составляющей платеж, и ее расчет; положения федерального закона и иного нормативного правового акта, предусматривающие уплату обязательного платежа; сведения о направлении требования об уплате обязательного платежа в добровольном порядке; размер и расчет денежной суммы, составляющей санкцию, если она имеет имущественный характер, и положения нормативного акта, устанавливающие санкцию; иные документы, подтверждающие обоснованность требования взыскателя; перечень прилагаемых к заявлению документов.

Непосредственно КАС РФ ничего не говорит о минимальных суммах взыскания. Между тем размер недоимки физических лиц по конкретным налогам и за различные налоговые периоды часто незначителен. Оправданно ли обращаться в суд за взысканием небольших сумм? По мнению Е. В. Тарибо, очевидно, что в силу принципа процессуальной экономии это неоправданно⁵. Как считает ученый, применяя КАС РФ, необходимо использовать уточняющие положения Налогового кодекса, суть которых в следующем. Налоговый орган обращается в суд тогда, когда общая (совокупная) сумма недоимки по различным налогам и сборам достигнет 3000 рублей. Это важное и нужное уточнение. Но как в этом случае считать шестимесячный срок для подачи в суд заявления о взыскании недоимки? Этот срок исчисляется со дня истечения срока исполнения последнего требования, направленного налогоплательщику. Указанная в последнем требовании сумма должна прибавлять к совокупному налоговому долгу, доводя его до необходимой пороговой величины 3000 рублей и выше. А что делать, если в рамках трех лет со дня истечения срока исполнения самого раннего требования общая сумма налогов, сборов, пеней, штрафов не превысила 3000 рублей? В этом случае налоговый орган обращается в суд в течение шести месяцев со дня истечения трехлетнего срока. Конечно, можно рассматривать все приведенные выше уточнения как адресованные налоговым органам. Но все-таки надо их рассматривать как обязательные и для судов. В противном случае судебный порядок взыскания обязательных платежей станет слишком дорогим, будет использоваться нерационально.

К заявлению о вынесении судебного приказа прилагаются документы, свидетельствующие о направлении должнику копий заявления о вынесении судебного приказа и приложенных к нему документов заказным письмом с уведомлением о вручении, либо документы, подтверждающие передачу должнику указанных копий заявления и документов иным способом,

⁵ См.: Тарибо Е. В. Взыскание обязательных платежей по правилам КАС РФ : некоторые проблемные вопросы // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 83.

позволяющим суду убедиться в получении их адресатом. К заявлению также прилагается копия требования об уплате платежа в добровольном порядке.

При несоблюдении требований к форме и содержанию заявления о вынесении судебного приказа и не представлении документов, подтверждающих заявленное требование, мировой судья возвращает заявление о вынесении судебного приказа, что не препятствует повторному обращению заявителя в суд с заявлением к тому же должнику, с тем же требованием и по тем же основаниям после устранения допущенных нарушений. Об этом также говорит постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»: возвращение заявления о вынесении судебного приказа не препятствует заявителю повторно обратиться в суд с таким заявлением после устранения недостатков, указанных в определении мирового судьи (ч. 1 и 2 ст. 123.4 Кодекса). Если в принятии заявления о вынесении судебного приказа было отказано, заявитель не лишен возможности обратиться в суд в порядке гл. 32 КАС РФ в течение шести месяцев с момента истечения срока исполнения требования об уплате обязательного платежа, санкции в добровольном порядке. В данном случае в административном исковом заявлении указываются сведения об отказе в принятии заявления о вынесении судебного приказа; к административному исковому заявлению прилагается соответствующее определение мирового судьи (п. 2 ст. 48 НК РФ, ч. 3 ст. 123.4, ч. 1 ст. 286, ст. 287 Кодекса).

В соответствии со ст. 287 КАС РФ заявление о вынесении судебного приказа подписывается руководителем контрольного органа, от имени которого подано заявление. Однако ч. 1 ст. 125 КАС РФ предусматривает, что административное исковое заявление подписывается административным истцом и (или) его представителем. Часть 8 ст. 54 КАС РФ говорит о том, что от имени органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления имеют право выступать в суде руководители либо представители указанных органов. Почему в случае взыскания обязательных платежей и санкций право подписи ограничено только подписью руководителя, остается вопросом. Лицо, полномочия которого определены в доверенности, не может подписать заявление о вынесении судебного приказа, что подтверждается уже сложившейся судебной практикой⁶.

Пункт 6 ст. 4 ФЗ «О мировых судьях...» закрепляет положение, согласно которому председатель районного суда в целях обеспечения равномерности нагрузки на мировых судей в случае, если нагрузка на мирового судью превышает среднюю нагрузку на мирового судью по судебному району, вправе мотивированным распоряжением передать часть заявлений о вынесении судебного приказа по требованиям о взыскании обязательных платежей и

⁶ Административный иск от имени государственного учреждения – Управления Пенсионного фонда Российской Федерации о взыскании задолженности по обязательным платежам возвращен согласно п. 4 ч. 1 ст. 129 КАС РФ без рассмотрения, так как вопреки ч. 1 ст. 287 КАС РФ был подписан не руководителем контрольного органа, а наделенным доверенностью начальником его юридической группы : определение Верховного Суда Республики Татарстан от 14.01.2016 по делу № 33-504/2016.

санкций, поступивших к мировому судье одного судебного участка, мировому судье другого судебного участка того же судебного района.

Согласно ч. 2 ст. 286 КАС РФ административное исковое заявление о взыскании обязательных платежей и санкций может быть подано в суд в течение шести месяцев со дня истечения срока исполнения требования об уплате обязательных платежей и санкций. Тот же самый срок указан в ч. 2 ст. 48 Налогового кодекса Российской Федерации⁷, согласно которой заявление подается налоговым органом (таможенным органом) в течение шести месяцев со дня истечения срока исполнения требования об уплате налога, сборов, пеней, штрафов. Согласно ст. 69 НК РФ, требование об уплате налога должно быть исполнено в течение восьми дней с даты получения указанного требования, если более продолжительный период времени для уплаты налога не указан в этом требовании. Мировой судья при рассмотрении административного дела о взыскании обязательных платежей и санкций должен руководствоваться нормами НК РФ в целях определения начального момента течения срока для подачи административного искового заявления. Пропущенный по уважительной причине срок подачи административного искового заявления о взыскании обязательных платежей и санкций может быть восстановлен мировым судьей. В НК также содержится правило о том, что пропущенный по уважительной причине срок подачи заявления о взыскании может быть восстановлен судом (абз. 4 п. 2 ст. 48 НК РФ).

В соответствии с ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» заявление о взыскании страховых взносов подается в течение шести месяцев после истечения срока исполнения требования об уплате страховых взносов. Также пропущенный по уважительной причине срок подачи заявления может быть восстановлен судьей⁸.

В ходе рассмотрения дела мировому судье необходимо учитывать, что согласно п. 60 постановления Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации» не могут рассматриваться в качестве уважительных причин пропуска указанных сроков необходимость согласования с вышестоящим органом (иным лицом) вопроса о подаче налоговым органом в суд соответствующего заявления, нахождение представителя налогового органа в командировке (отпуске), кадровые перестановки, смена руководителя налогового органа (его нахождение в длительной командировке, отпуске), а также иные внутренние организационные причины, повлекшие несвоевременную подачу заявления.

Судья отказывает в принятии заявления о вынесении судебного приказа по основаниям, предусмотренным ст. 128 КАС РФ, а также в случае, если:

⁷ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 01.05.2016 г.).

⁸ О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования : федер. закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ (ред. от 29.12.2015).

1) заявлено требование, не предусмотренное ч. 3.1 ст. 1 КАС РФ (требование о взыскании обязательных платежей и санкций);

2) место жительства или место пребывания должника находится вне пределов Российской Федерации;

3) из заявления и приложенных к нему документов усматривается, что требование не является бесспорным.

Об отказе в принятии заявления о выдаче судебного приказа мировой судья выносит мотивированное определение, в котором указывает обстоятельства, послужившие основанием для возвращения административного искового заявления, и способ устранения обстоятельств, препятствующих возбуждению административного дела, а также решает вопрос о возврате административному истцу государственной пошлины. Определение суда должно быть вынесено в течение трех дней со дня поступления административного искового заявления в суд или со дня истечения срока, установленного для устранения лицом, подавшим административное исковое заявление, обстоятельств, послуживших основанием для оставления административного искового заявления без движения, если иной срок не установлен КАС РФ. Копия определения о возвращении административного искового заявления вручается или направляется административному истцу вместе с этим административным искомым заявлением и приложенными к нему документами не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения указанного определения. Отказ в принятии заявления не препятствует обращению в исковом порядке.

Судебный приказ по существу заявленного требования выносится в течение пяти дней со дня поступления заявления о вынесении судебного приказа в суд, без судебного разбирательства и вызова сторон по результатам исследования представленных доказательств.

При рассмотрении заявления о вынесении судебного приказа мировому судье надлежит руководствоваться, в том числе, и ч. 6 ст. 289 КАС РФ, согласно которой при рассмотрении административных дел о взыскании обязательных платежей и санкций суд проверяет полномочия органа, обратившегося с требованием о взыскании обязательных платежей и санкций, выясняет, соблюден ли срок обращения в суд, если такой срок предусмотрен федеральным законом или иным нормативным правовым актом, и имеются ли основания для взыскания суммы задолженности и наложения санкций, а также проверяет правильность осуществленного расчета и рассчитанного размера взыскиваемой денежной суммы.

КАС РФ предъявляет следующие требования к судебному приказу:

1) номер производства и дата вынесения судебного приказа;

2) наименование суда, фамилия и инициалы судьи, вынесшего судебный приказ;

3) наименование и место нахождения взыскателя;

4) фамилия, имя и отчество должника, его место жительства или место пребывания, один из его идентификаторов (страховой номер индивидуального лицевого счета, идентификационный номер налогоплательщика, серия и номер документа, удостоверяющего личность, серия и номер водительского

удостоверения, серия и номер свидетельства о регистрации транспортного средства), а также дата и место рождения, место работы (если известно);

5) законы и иные нормативные правовые акты, которыми руководствовался суд при удовлетворении требования;

6) размер денежных сумм, подлежащих взысканию;

7) сумма государственной пошлины, подлежащая взысканию с должника в пользу взыскателя или в доход соответствующего бюджета;

8) реквизиты банковского счета взыскателя, на который должны быть перечислены средства, подлежащие взысканию;

9) период, за который образовалась взыскиваемая задолженность по обязательствам, предусматривающим исполнение по частям или в виде периодических платежей.

Копия судебного приказа в течение трех дней со дня вынесения судебного приказа направляется должнику, который в течение двадцати дней со дня ее направления вправе представить возражения относительно исполнения судебного приказа.

Если от должника в этот срок поступят возражения относительно его исполнения, то судебный приказ подлежит отмене мировым судьей, который выносит определение об отмене судебного приказа с разъяснением взыскателю его права на обращение в суд с административным иском в порядке, предусмотренном гл. 32 КАС РФ «Производство по административным делам о взыскании обязательных платежей и санкций». Отмена судебного приказа в том же суде, в котором он был выдан, наглядно свидетельствует об упрощенной модели судопроизводства, характеризующейся оперативностью решения подобных и иных вопросов.

Если должник пропустит срок на подачу возражений, то мировой судья не рассматривает их и возвращает лицу, их представившему, за исключением случая, если это лицо обосновало невозможность представления возражений в указанный срок по не зависящим от него причинам. Копии определения об отмене судебного приказа направляются взыскателю и должнику не позднее трех дней после дня его вынесения.

Судебный приказ может быть обжалован в кассационном порядке. В соответствии со ст. 318 КАС РФ вступившие в законную силу судебные акты могут быть обжалованы в суд кассационной инстанции лицами, участвующими в деле, и другими лицами, если их права, свободы и законные интересы нарушены судебными актами.

Судебные акты могут быть обжалованы в суд кассационной инстанции в течение шести месяцев со дня их вступления в законную силу при условии, что лицами, которые могут подать кассационную жалобу, были исчерпаны иные установленные КАС РФ способы обжалования судебного акта до дня вступления его в законную силу. Срок подачи кассационных жалоб, представления может быть восстановлен судом по уважительной причине, в том числе в связи с отсутствием у лица, в отношении которого вынесен судебный приказ, сведений об обжалуемом судебном акте. По заявлению указанного лица срок для обжалования может быть восстановлен судом кассационной инстанции только в случае, если обстоятельства, послужившие причиной

его пропуска, имели место в период не позднее двенадцати месяцев со дня вступления обжалуемого судебного акта в законную силу или если заявление подано лицом, не участвовавшим в деле, о правах и об обязанностях которого суд принял судебный акт, со дня, когда это лицо узнало или должно было узнать о нарушении его прав, свобод и законных интересов обжалуемым судебным актом.

На вступившие в законную силу судебные приказы, определения мировых судей кассационные жалоба, представление подаются, соответственно, в президиум верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа.

В суде кассационной инстанции, за исключением Верховного Суда Российской Федерации, кассационные жалоба, представление рассматриваются в срок, не превышающий одного месяца, если административное дело не было истребовано, и в срок, не превышающий двух месяцев, если административное дело было истребовано, не считая времени со дня истребования административного дела до дня его поступления в суд кассационной инстанции.

В соответствии со ст. 328 КАС РФ основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов. Что касается пределов рассмотрения кассационных жалобы, представления, то, суд проверяет правильность применения и толкования норм материального права и норм процессуального права судами, рассматривавшими административное дело, в пределах доводов кассационных жалобы, представления. При этом суд кассационной инстанции не вправе проверять законность судебных актов в той части, в которой они не обжалуются, а также законность судебных актов, которые не обжалуются. При этом мировому судье необходимо иметь в виду, что указания вышестоящего суда о толковании закона являются обязательными для суда, вновь рассматривающего административное дело.

По результатам рассмотрения кассационной жалобы, представления в судебном заседании суд кассационной инстанции выносит постановление либо об оставлении судебного приказа в силе, либо об отмене судебного приказа, соответственно, с разъяснением права административному истцу обратиться в суд в порядке искового производства.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ ПО УЧЕБНОМУ КУРСУ «АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО»

УЧЕБНИКИ. УЧЕБНЫЕ ПОСОБИЯ

Административное право

Агапов А. Б. Административное право : учеб. для бакалавров / А. Б. Агапов. – 9-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2014. – 937 с.

Административное право России : учебник / под ред. Н. М. Кониной и Ю. Н. Старилова. – 2-е изд., пересм. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2010. – 784 с.

Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. – 704 с.

Актуальные проблемы административного права и процесса : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / М. В. Костенников, А. В. Куракин, А. М. Кононов, П. И. Кононов, А. И. Стахов, Н. Д. Эриашвили. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 495 с.

Алехин А. П. Административное право России. Общая часть : учеб. для вузов / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий. – М. : Зерцало-М, 2016. – 480 с.

Алехин А. П. Административное право России. Особенная часть : учеб. для вузов / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий. – М. : Зерцало-М, 2016. – 272 с.

Галлиган Д. Дж. Административное право : история развития и основные современные концепции / Д. Дж. Галлиган, В. В. Полянский, Ю. Н. Старилов. – М. : Юрист, 2002. – 410 с.

Конин Н. М. Административное право : учеб. для бакалавров / Н. М. Конин, Е. И. Маторина. – М. : Юрайт, 2014. – 574 с. – Серия: Бакалавр. Базовый курс.

Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – 848 с.

Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова ; Воронежский государственный университет. – 2-е изд., пересм. и доп. – Воронеж : Издат. дом ВГУ, 2016. – Ч. 1. – 760 с.

Осинцев Д. В. Административное право : учеб. для бакалавриата и магистратуры / Д. В. Осинцев. – Екатеринбург : Изд-во УМЦ УПИ, 2017. – 388 с.

Панова И. В. Административно-процессуальное право России / И. В. Панова. – 4-е изд., пересм. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. – 288 с.

Россинский Б. В. Административное право и административная ответственность : курс лекций / Б. В. Россинский. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2017. – 352 с.

Россинский Б. В. Административное право : учеб. для юрид. вузов. – 5-е изд., пересм. / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. – М. : Норма, 2016. – 576 с.

Стахов А. И. Административное право России : учеб. для академ. бакалавриата / А. И. Стахов, П. И. Кононов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2015. – 510 с.

Стахов А. И. Административное право России : учеб. для академ. бакалавриата : в 2 ч. / А. И. Стахов, П. И. Кононов. – 3-е изд., перераб. доп. – М. : Юрайт, 2017. – Ч. 1. – 184 с.

Стахов А. И. Административное право России : учеб. для академ. бакалавриата : в 2 ч. / А. И. Стахов, П. И. Кононов. – 3-е изд., перераб. доп. – М. : Юрайт, 2017. – Ч. 2. – 402 с.

Стахов А. И. Административное право России : учеб. и практикум для прикладного бакалавриата / А. И. Стахов, П. И. Кононов, Е. В. Гвоздева. – М. : Юрайт, 2016. – 302 с.

Тихомиров Ю.А. Современное публичное право : монограф. учебник / Ю. А. Тихомиров. – М. : Эксмо, 2008. – 448 с.

Административно-процессуальное право

Административное право Российской Федерации : учебник / под ред. А. В. Мелехина. – М. : ЮСТИЦИЯ, 2016. – 624 с.

Административное судопроизводство : учеб. для студ. высш. учеб. заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / под ред. В. В. Яркова. – М. : Статут, 2016. – 560 с.

Административное судопроизводство : учеб. для студ. юрид. вузов, ф-тов и юристов, повышающих квалификацию / под ред. М. К. Треушникова. – 1-е изд. – М. : Городец, 2017. – 464 с.

Административно-процессуальное право : курс лекций / под ред. И. Ш. Киясханова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – 399 с.

Административно-процессуальное право России : учеб. для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. – М. : Юрайт, 2016. – 341 с.

Административно-процессуальное право : учебник / под ред. А. И. Каплунова. – СПб. : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015. – 376 с.

Административный процесс Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. – М. : Оригинал-макет, 2017. – 352 с.

Административный процесс : учеб. для бакалавриата и магистратуры / под ред. М. А. Штатиной. – М. : Юрайт, 2014. – 364 с.

Беспалов Ю. Ф. Настольная книга судьи по административным делам : возбуждение, подготовка, разбирательство : учеб.-практ. пособие / Ю. Ф. Беспалов, О. А. Егорова ; отв. ред. Ю. Ф. Беспалов. – М. : Проспект, 2017. – 224 с.

Зеленцов А. Б. Судебное административное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А. Б. Зеленцов, О. А. Ястребов ; Рос. ун-т дружбы народов, Юрид. ин-т. – М. : Статут, 2017. – 768 с.

Попов Л. Л. Административное право России : учеб. для студ. вузов / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачёв, С. В. Тихомиров. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2011. – 752 с.

Свирин Ю. А. Административное судопроизводство : учеб. для бакалавров / Ю. А. Свирин. – М. : Юрлитинформ, 2016. – 168 с.

Административное право зарубежных стран

Административно-деликтное право : учеб. пособие / Г. А. Василевич, С. Г. Василевич, С. В. Добрыян. – Минск : Адукацыя і выхаванне, 2013. – 648 с.

Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатиной. – М. : Спарк, 2003. – 464 с.

Административное право зарубежных стран : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [Н. В. Румянцев и др.] ; под ред. Н. В. Румянцева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2015. – 455 с.

Административное право : учебник : в 2 ч. – Ч. 1: Управленческое право / А. Н. Крамник, О. И. Чуприс. – Минск : Издат. центр БГУ, 2013. – 567 с.

Административное право : учеб. пособие : в 2 ч. – Ч. 2: Административно-деликтное право. Особенная часть / А. Н. Крамник [и др.] ; под ред. А. Н. Крамника. – Минск : Издат. центр БГУ, 2010. – 394 с.

Административное право : учеб. курс / под ред. Р. А. Подоприторы. – Алматы : Налоговый эксперт, 2010. – 368 с.

Административно-процессуальное право Германии = *Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland* : Закон об административном производстве; Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений : пер. с нем. / [В. Бергманн, введ., сост.]. – 2-е изд., перераб. – М. : Инфотропик Медиа, 2013. – 288 с.

Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан ; под ред. С. В. Боботова. – М. : Прогресс, 1988. – 488 с.

Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель ; под ред. М. А. Крутоголова. – М. : Прогресс, 1973. – 512 с.

Ежегодник публичного права – 2014 : Административное право : сравнительно-правовые подходы. – М. : Инфотропик Медиа, 2014. – 480 с.

Лав М. К. Административное право в Соединенных Штатах Америки / М. К. Лав // Верховенство права : сборник. – М. : Прогресс, 1992. – С. 185–201.

Никеров Г. И. Административное право США / Г. И. Никеров ; АН СССР ; Институт США и Канады. – М. : Наука, 1977. – 200 с.

Оби Ж.-Б. Административный спор / Ж.-Б. Оби // Общие сведения об административном праве во Франции (Третье издание) / Организация Технического Сотрудничества. – М., 1995. – С. 55–78.

Рихтер И. Судебная практика по административному праву : учеб. пособие ; пер. с нем. / И. Рихтер, Г.Ф. Шупперт. – М. : Юристъ, 2000. – 604 с.

Хамедов И. А. Административное право Республики Узбекистан. Общая часть : учебник / И. А. Хамедов, Л. Б. Хван, И. М. Цай ; Ун-т мировой экономики и дипломатии, Ташкент. гос. юрид. ин-т. – Ташкент : Konsauditinform-Nashr, 2012. – 592 с.

Хаоцай Ло. Очерки современного административного права Китая / Ло Хаоцай ; пер. с кит. А. В. Островского, В. В. Жигулевой, Б. Я. Надточенко ; под ред. А. А. Демина. – М. : Книгодел, 2010. – 348 с.

Хван Л. Б. Административное право Республики Узбекистан. Особенная часть : (организация государственного управления в экономической, социальной и административно-политической сферах) : курс лекций / Л. Б. Хван ; Таш-

кент. гос. юрид. ин-т, Евразийская академия административных наук. – Ташкент : Konsauditinform-Nashr, 2009. – 504 с.

Шерипов Н. Г. Административное право Кыргызской Республики : учебник / Н. Г. Шерипов. – Бишкек, 2016. – 560 с.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО: СПЕЦИАЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА

Старилов Ю. Н. Административное право : специальная литература : справ. пособие / Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – 232 с.¹

Предмет, методы, принципы и система административного права. Административно-правовые отношения. История развития административного права

Аврутин Ю. Е. Бытие административного права в социокультурном и аксиологическом измерении (перечитывая проф. В. Д. Сорокина) / Ю. Е. Аврутин // Административное право и процесс. – 2014. – № 3. – С. 11–21.

Аврутин Ю. Е. Конституционная самоидентификация и перспективы развития российского административного права / Ю. Е. Аврутин // Вестник Санкт-Петерб. ун-та МВД России. – 2008. – № 3(39). – С. 39–46.

Бахрах Д. Н. Поощрение в деятельности публичной администрации / Д. Н. Бахрах // Журнал российского права. – 2006. – № 7. – С. 68–78.

Бельский К. С. Административное право и административно-правовая наука в период Великой Отечественной войны и в первые послевоенные годы / К. С. Бельский // Государство и право. – 2005. – № 9. – С. 70–76.

Бельский К. С. Дополнительные штрихи и факты к портрету Н. П. Карадже-Искрова : (к 120-летию со дня рождения видного ученого-административиста) / К. С. Бельский // Государство и право. – 2016. – № 12. – С. 73-83.

Бельский К. С. Идея и трагедия большого ученого-административиста : (к 100-летию со дня рождения Н. П. Карадже-Искрова) / К. С. Бельский // Государство и право. – 1996. – № 3. – С. 134–141.

Бельский К. С. К вопросу о понятии «полицейская деятельность» / К. С. Бельский // Административное право на рубеже веков : межвуз. сб. науч. трудов / отв. ред. Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2003. – С. 132–139.

Бельский К. С. К вопросу о предмете административного права / К. С. Бельский // Государство и право. – 1997. – № 11. – С. 14–21.

Бельский К. С. О предмете и системе науки административного права / К. С. Бельский // Государство и право. – 1998. – № 10. – С. 18–26.

¹ Данное справочное пособие содержит весьма объемный перечень учебников, учебных пособий, сборников нормативных правовых актов, комментариев, научных трудов (монографий и научных статей), опубликованных в нашей стране по административно-правовой и процессуальной тематике до 2006 г.

Бельский К. С. О системе административного права / К. С. Бельский // Государство и право. – 1998. – № 3. – С. 5–11.

Бельский К. С. Феноменология административного права / К. С. Бельский. – Смоленск : Изд-во Смоленского ун-та, 1995. – 144 с.

Валяев Ю. К. Метод разрешения в административном праве России / Ю. К. Валяев. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2009. – 127 с.

Карадже-Искров Н. П. Новейшая эволюция административного права / Н. П. Карадже-Искров // Административное и финансовое право : ежегодник Центра публично-правовых исследований : АНО ЦППИ, 2007. – Т. 2. – С. 507–545.

Карадже-Искров Н. П. Новейшая эволюция административного права / Н. П. Карадже-Искров. – Иркутск, 1927. – 39 с.

Князев С. Д. Принципы административного права Российской Федерации : отраслевой формат и юридическое значение / С. Д. Князев // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 39–47.

Ковалева Н. В. Природа и функции технико-юридических норм / Н. В. Ковалева // Государство и право. – 2016. – № 11. – С. 5–12.

Кононов П. И. О современных подходах к пониманию административного права : право публичного управления или право публичного благополучия / П. И. Кононов // Административное право и процесс. – 2017. – № 3. – С. 64–70.

Кононов П. И. Основные категории административного права и процесса / П. И. Кононов. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 416 с.

Лупарев Е. Б. Административные правоотношения / Е. Б. Лупарев // Административное право : в 10 т. – М. : Евразийская акад. административных наук, 2013. – Т. 2: Административные правоотношения. – 232 с.

Мартынов А. В. Проблемы юридической методологии современного административного права России : (к 70-летию Юрия Ефремовича Аврутина) / А. В. Мартынов // Административное право и процесс. – 2017. – № 3. – С. 51–56.

Мартышин О. В. Об особенностях философско-правовой методологии / О. В. Мартышин // Государство и право. – 2016. – № 6. – С. 20–30.

Марченко М. Н. Характерные черты и особенности романо-германского права / М. Н. Марченко // Государство и право. – 2016. – № 3. – С. 5–11.

Мельник Р. С. Новый взгляд на старую статью : к анализу научного наследия выдающегося ученого-административиста Н. П. Карадже-Искрова) / Р. С. Мельник // Административное право и процесс. – 2016. – № 2. – С. 43–49.

Ордина О. Н. Конституция Российской Федерации как фундамент формирования системы источников административного права / О. Н. Ордина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 12. – С. 33–38.

Осинцев Д. В. Методы административно-правового воздействия / Д. В. Осинцев. – СПб. : Юрид. центр «Пресс», 2005. – 278 с.

Осинцев Д. В. Методы государственного управления (административно-правовой аспект) / Д. В. Осинцев. – Екатеринбург : Изд-во УМЦ УПИ, 2013. – 212 с.

Осинцев Д. В. Система административного права (методология, наука, регламентация) / Д. В. Осинцев. – М. : ИНФРА-М, 2014. – 229 с.

Попов О. И. Публичная корпорация как теоретико-правовое понятие / О. И. Попов // Законодательство. – 2014. – № 9. – С. 49–54.

Пухтецкая А. А. Концептуальные подходы к обновлению системы принципов административного права Украины / А. А. Пухтецкая // Правоведение. – 2013. – № 5. – С. 234–242.

Соловей Ю. П. Полицейское право и его место в системе современного административного права / Ю. П. Соловей // Полицейское право. – 2005. – № 1. – С. 6–11.

Старилов Ю. Н. Административное право : в 2 ч. / Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2001. – Ч. 2, кн. 1: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. – 624 с.

Старилов Ю. Н. Административное право : в 2 ч. / Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2001. – Ч. 2, кн. 2 : Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. – 432 с.

Старилов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Ю. Н. Старилов. – М. : НОРМА, 2002. – Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – 728 с.

Старилов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Ю. Н. Старилов. – М. : НОРМА, 2002. – Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – 600 с.

Старилов Ю. Н. О полицейском праве, или Не всегда хорошо забытое старое является новым / Ю. Н. Старилов // Полицейское право. – 2005. – № 1. – С. 12–19.

Старилов Ю. Н. «Перестройка» административного права : от «слома» «административно-командного управления» управления до эффективных административных процедур и Кодекса административного судопроизводства / Ю. Н. Старилов // Административное право : развитие теоретических основ и модернизация законодательства. Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 8. / под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – С. 8–28.

Степаненко Ю. В. Нужна ли административному праву Особенная часть? / Ю. В. Степаненко // Административное право и процесс. – 2017. – № 3. – С. 77–80.

Сырых В. М. Материалистическая философия публичного права / В. М. Сырых. – М. : Юрлитинформ, 2016. – 576 с.

Чиркин В. Е. Еще раз о юридическом лице публичного права / В. Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2006. – № 5. – С. 94–104.

Шохин Д. В. К вопросу о научных основах административно-правового регулирования общественных отношений / Д. В. Шохин // Законодательство. – 2014. – № 5. – С. 36–47.

Юсупов В. А. Философия административного права / В. А. Юсупов. – Волгоград : Изд-во Волгоград. ин-та экономики, социологии и права, 2009. – 220 с.

Юсупов В. А. Философия и общая теория административного права / В. А. Юсупов // Административное право : в 10 т. – М. : Евразийская академия административных наук, 2012. – 452 с.

Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права : вопросы теории / О. А. Ястребов. – М. : Наука, 2010. – 383 с.

МОНОГРАФИИ. НАУЧНЫЕ СТАТЬИ

Государственное управление и исполнительная власть. Надлежащее публичное управление

Аврутин Ю. Е. К вопросу об оптимизации терминологии теории государственного управления и административного права в контексте понимания эффективного, надлежащего, разумного публичного управления / Ю. Е. Аврутин // Журнал российского права. – 2016. – № 7. – С. 90–94.

Аврутин Ю. Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? / Ю. Е. Аврутин // Административное право и процесс. – 2016. – № 8. – С. 18–28.

Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. – М. : КОНТРАКТ ; ИНФРА-М, 2006. – 352 с.

Административная реформа в субъектах Российской Федерации / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. – М. : Контракт, Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ, 2008. – 334 с.

Барциц И. Н. Реформа государственного управления в России : правовой аспект / И. Н. Барциц. – М. : Формула права, 2008. – 508 с.

Барциц И. Н. Система государственного и муниципального управления : учеб. курс : в 2 т. / И. Н. Барциц. – М. : Изд-во РАГС, 2011. – Т. 1. – 464 с.

Барциц И. Н. Система государственного и муниципального управления : учеб. курс : в 2 т. / И. Н. Барциц. – М. : Изд-во РАГС, 2011. – Т. 2. – 488 с.

Бачило И. Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное / И. Л. Бачило. – М. : ЮРКОМПАНИ, 2012. – С. 245–262.

Бачило И. Л. Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти / И. Л. Бачило, М. А. Лапина, Д. В. Карпухин // Государство и право. – 2016. – № 3. – С. 12–22.

Волков А. М. Публичная администрация и публичное администрирование : соотношение понятий / А. М. Волков // Административное право и процесс. – 2012. – № 12. – С. 14–19.

Государственное управление в России и в зарубежных странах / Л. Л. Попов, Е. В. Мигачева, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. – 320 с.

Государственное управление и исполнительная власть : содержание и соотношение / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. – 320 с.

Гриценко Е. Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве / Е. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. – 2013. – № 2 (93). – С. 115–128.

Добролюбова Е. И. Совершенствование правового регулирования информационного обеспечения государственного управления / Е. И. Добролюбова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 2. – С. 24–28.

Добрынин Н. М. Дискурс о проблемах эффективности государственного управления в России / Н. М. Добрынин, А. Н. Митин // Государство и право. – 2014. – № 2. – С. 15–22.

Кеня И. А. Специфика принципов правового регулирования отношений в сфере государственного управления / И. А. Кеня // Российская юстиция. – 2013. – № 4. – С. 65–67.

Махина С. Н. Административная децентрализация в Российской Федерации / С. Н. Махина. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2005. – 336 с.

Ноздрачев А. Ф. Системная регламентация административной деятельности : отечественная доктрина и практика / А. Ф. Ноздрачев // Законодательство и экономика. – 2011. – № 8. – С. 5–41.

Петров М. П. Исполнительная власть на этапе модернизации Российского государства : опыт правового исследования / М. П. Петров. – М. : Юрлитинформ, 2012. – 384 с.

Писаревский Е. Л. Качество государственного управления : проблемы целеполагания / Е. Л. Писаревский // Административное право и процесс. – 2013. – № 10. – С. 3–10.

Понкин И. В. Теория государственного управления : содержание понятия «порядок» / И. В. Понкин // Административное право и процесс. – 2016. – № 11. – С. 8–10.

Серков П. П. Конституционная ответственность в Российской Федерации : современная теория и практика / П. П. Серков. – М. : Норма, 2014. – 464 с.

Хабриева Т. Я. Административная реформа : решения и проблемы / Т. Я. Хабриева, А. Ф. Ноздрачев, Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2006. – № 2. – С. 3–23.

Чабан Е. А. Административно-правовое усмотрение на стадиях процесса государственного управления / Е. А. Чабан // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2013. – № 3 (24). – С. 17–25.

Черкасов К. В. Некоторые вопросы формирования открытого государственного администрирования в современной России / К. В. Черкасов, Д. А. Захаревич // Административное право и процесс. – 2016. – № 7. – С. 5–9.

Органы исполнительной власти

Вишняков В. Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти : теория и практика / В. Г. Вишняков // Журнал российского права. – 2006. – № 8. – С. 67–83.

Карпов Н. Н. Военная полиция : правовой статус и полномочия / Н. Н. Карпов // Законодательство. – 2014. – № 6. – С. 67–75.

Старилов Ю. Н. Система федеральных органов исполнительной власти : формирование в порядке транспарентного законотворчества или правительственных процедур? / Ю. Н. Старилов // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. – 2016. – № 3(26). – С. 28–57.

Старилов Ю. Н. Целесообразность или законность : какой критерий лучше для практики формирования системы федеральных органов исполнительной власти? / Ю. Н. Старилов // Административное право и процесс. – 2017. – № 3. – С. 24–32.

Туровская В. А. О некоторых проблемах построения эффективной системы федеральных органов исполнительной власти по надзору и контролю / В. А. Ту-

ровская // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 2. – С. 34–38.

Уманская В. П. Правовые акты органов исполнительной власти : системный подход / В. П. Уманская ; отв. ред. Б. В. Россинский. – М. : Норма, 2015. – 288 с.

Административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг

Васильева А. Ф. Сервисное государство : административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России / А. Ф. Васильева. – М. : РАП, 2012. – 332 с.

Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации : вопросы теории / К. В. Давыдов ; под ред. Ю. Н. Старилова. – М. : NOTA BENE, 2010. – 390 с.

Игнатюк Н. А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти : вопросы методологии / Н. А. Игнатюк // Журнал российского права. – 2006. – № 10. – С. 29–34.

Исаков А. Р. Обеспечение качества государственных услуг : административно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук / А. Р. Исаков. – Саратов, 2014. – 208 с.

Кандрина Н. А. Функция предоставления государственных услуг населению : сущность, содержание, значение / Н. А. Кандрина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 1. – С. 10–14.

Государственная служба (служебное право)

Агафонова Н. Ю. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. Ю. Агафонова. – Саратов, 2013. – 22 с.

Акопов Л. В. Проблемы становления российского служебного права (по поводу статьи А. А. Гришкovicца) / Л. В. Акопов // Государство и право. – 2013. – № 11. – С. 5–9.

Бельский К. С. О концепции реформы государственной службы в России / К. С. Бельский // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 24–32.

Бочарникова Н. А. Административная ошибка : правовое содержание, значение и основные направления преодоления / Н. А. Бочарникова. – Воронеж : Науч. кн., 2013. – 191 с.

Братановский С. Н. Правовое регулирование поступления на муниципальную службу в Российской Федерации / С. Н. Братановский // Государство и право. – 2013. – № 10. – С. 106–113.

Браташова Ю. А. Этика государственной службы на современном этапе развития России / Ю. А. Браташова // Российская юстиция. – 2016. – № 11. – С. 6–8.

Буравлев Ю. М. Юридическая ответственность в системе государственной службы : проблемы совершенствования / Ю. М. Буравлев // Государство и право. – 2013. – № 5. – С. 5–15.

Ваганов А. М. Модернизация правовых основ российской государственной бюрократии (XVIII–XIX вв.) / А. М. Ваганов // История государства и права. – 2017. – № 3. – С. 50–54.

Воробьева М. В. Медиация на государственной гражданской службе : за и против / М. В. Воробьева // Государственная служба. – 2016. – № 12. – С. 47–51.

Воробьева М. В. Порядок рассмотрения судом служебных споров, возникающих на государственной гражданской службе / М. В. Воробьева // Российская юстиция. – 2016. – № 6. – С. 58–61.

Воробьева М. В. Сущность служебного спора, возникающего в системе государственной гражданской службы, как разновидности административно-правового спора / М. В. Воробьева // Российская юстиция. – 2014. – № 5. – С. 69–72.

Гарячук И. Н. Административно-правовое регулирование служебного контракта на государственной гражданской службе Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. Н. Горячук. – Саратов, 2011. – 26 с.

Государственная гражданская служба : учеб. курс / А. А. Гришкoveц, Ю. В. Ростовцева, С. В. Фомина ; отв. ред. д-р юрид. наук, проф. Н. Ю. Хаманева. – М. : Дело и Сервис, 2014. – 624 с.

Гришкoveц А. А. К вопросу о правоохранительной службе / А. А. Гришкoveц // Российская юстиция. – 2017. – № 7. – С. 59–63.

Гришкoveц А. А. К вопросу о служебном праве / А. А. Гришкoveц // Государство и право. – 2013. – № 4. – С. 5–12.

Гришкoveц А. А. Служебное право : итоги дискуссии / А. А. Гришкoveц // Государство и право. – 2016. – № 12. – С. 41–53.

Гусев А. Б. Государственная служба в решениях Конституционного Суда России / А. Б. Гусев // Правоведение. – 2007. – № 6. – С. 97–103.

Добробаба М. Б. Служебно-деликтные дисциплинарные правоотношения (административно-правовое исследование) / М. Б. Добробаба. – М. : Юрлитинформ, 2017. – 416 с.

Егошина Л. А. Правовые вопросы аттестации работников / Л. А. Егошина // Журнал российского права. – 2017. – № 2. – С. 91–97.

Зайков Д. Е. Конфликт интересов : новое содержание со старыми проблемами / Д. Е. Зайков // Законодательство. – 2016. – № 5. – С. 52–60.

Истомина Ю. В. Бездействие государственных служащих и способы преодоления противоправности / Ю. В. Истомина ; под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Воронежский гос. техн. ун-т, 2008. – 165 с.

Казаченкова О. В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе / О. В. Казаченкова // Журнал российского права. – 2006. – № 6. – С. 78–83.

Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций : причины, предотвращение, урегулирование : науч.-практ. пособие / Т. С. Глазырин, Т. Л. Козлов, Н. М. Колосова [и др.] ; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. – М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ : ИНФРА-М, 2017. – 224 с.

Лазукова Е. А. Чиновники и карьера / Е. А. Лазукова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 4. – С. 27–31.

Левакин И. В. Этический кодекс государственного и муниципального служащего : зарубежный и российский опыт противодействия коррупции / И. В. Левакин // Российская юстиция. – 2015. – № 6. – С. 47–49.

Матвеев С. П. Социальная защита государственных служащих : основные направления модернизации и развития / С. П. Матвеев. – Воронеж : Воронеж. ин-т МВД России, 2011. – 172 с.

Матвеев С. П. Социальная защита государственных служащих : теоретические основы построения системы, практика осуществления и проблемы правового регулирования / С. П. Матвеев. – Воронеж : Воронеж. ин-т МВД России, 2011. – 213 с.

Михайлов В. И. Конфликт интересов : содержание, порядок предотвращения и урегулирования / В. И. Михайлов // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2016. – № 4. – С. 14–19.

Мурашкин И. Ю. Проблемы реализации антикоррупционного законодательства о подарках / И. Ю. Мурашкин // Российская юстиция. – 2016. – № 9. – С. 43–45.

Нагорных Р. В. Административно-правовое регулирование государственной службы Российской Федерации в правоохранительной сфере : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Р. В. Нагорных. – М., 2017. – 40 с.

Носова Ю. Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации / Ю. Б. Носова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. – 208 с.

Павленко К. А. Служебная дисциплина в системе правоохранительной службы Российской Федерации / К. А. Павленко ; под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Науч. кн., 2012. – 174 с.

Право государственной и муниципальной службы : учеб. пособие / под ред. В. Ш. Шайхатдинова, А. Н. Митина. – М. : Проспект ; Екатеринбург : Урал. гос. юрид. академия, 2013. – 528 с.

Пресняков М. В. Служебное право Российской Федерации : учеб. пособие / М. В. Пресняков, С. Е. Чаннов. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. – 448 с.

Слюсарева Т. Г. Проблемы определения пределов административного усмотрения государственных служащих / Т. Г. Слюсарева // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 327–332.

Сорокин Р. С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции : дис. ... канд. юрид. наук / Р. С. Сорокин. – Саратов, 2016. – 183 с.

Старилов Ю. Н. Государственная служба и служебное право : учеб. пособие / Ю. Н. Старилов. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2015. – 240 с.

Старилов Ю. Н. О современной теории административного права, гранях творчества и личности (размышления в преддверии 90-летнего юбилея профессора Василия Михайловича Манохина) / Ю. Н. Старилов // Административное право и процесс. – 2013. – № 11. – С. 9–35.

Старилов Ю. Н. Профессиональное «чиновничество» и служебное право в России : была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в существовании служебного права / Ю. Н. Старилов // Административное право и процесс. – 2014. – № 7. – С. 8–25.

Старилов Ю. Н. Служебное право России : уже реальность или пока научная гипотеза? / Ю. Н. Старилов // Правовая наука и реформа юридического образования. – 2013. – № 3(26). – С. 99–116.

Трунцевский Ю. В. Правовое регулирование предотвращения и урегулирования конфликта интересов в Федеральной противопожарной службе / Ю. В. Трунцевский // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 2. – С. 3–9.

Ульянова А. В. Служебный контракт и трудовой договор : общие черты и отличия (сравнительно-правовой анализ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Ульянова. – М., 2013. – 22 с.

Цирин А. М. К вопросу о понятии конфликта интересов / А. М. Цирин // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2015. – № 5. – С. 896–902.

Чаннов С. Е. Государственная правоохранительная служба : быть или не быть? / С. Е. Чаннов // Журнал российского права. – 2016. – № 11. – С. 64–71.

Чаннов С. Е. Системное построение законодательства о противодействии коррупции в контексте формирования служебного права / С. Е. Чаннов // Государство и право. – 2017. – № 7. – С. 45–52.

Чаннов С. Е. Служебное правоотношение : понятие, структура, обеспечение / С. Е. Чаннов. – М. : Ось-89, 2009. – 220 с.

Чиканова Л. А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе : вопросы теории и практики / Л. А. Чиканова // Журнал российского права. – 2005. – № 4. – С. 61–73.

Чиканова Л. А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе / Л. А. Чиканова. – М. : Щит-М, 2005. – 250 с.

Щукина Т. В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации : концептуальные подходы и административно-правовое регулирование / Т. В. Щукина. – Воронеж : Науч. кн., 2011. – 650 с.

Щукина Т. В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации : новации и развитие / Т. В. Щукина. – Воронеж : Науч. кн., 2011. – 216 с.

Юсупов А. Л. Дисциплинарная ответственность за нарушение законодательства о противодействии коррупции : дис. ... канд. юрид. наук / А. Л. Юсупов. – Саратов, 2014. – 204 с.

Противодействие коррупции

Братановский С. Н. Виды и особенности мер по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе / С. Н. Братановский, М. Ф. Зеленов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 2. – С. 34–39.

Невинский В. В. Коррупция в России : системные меры противодействия / В. В. Невинский // Журнал российского права. – 2017. – № 1. – С. 62–72.

Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти : науч.-практ. пособие / Т. А. Едкова, Н. В. Кичигин, А. Ф. Ноздрачев [и др.] ; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. – М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ ; Анкил, 2012. – 184 с.

Чаннов С. Е. Системное построение законодательства о противодействии коррупции в контексте формирования служебного права / С. Е. Чаннов // Государство и право. – 2017. – № 7. – С. 45–52.

Разрешительная система.

Государственный контроль и надзор. Административный надзор

Агамагомедова С. А. Административные барьеры при прохождении таможенного контроля : понятие, виды и способы преодоления / С. А. Агамагомедова // Журнал российского права. – 2017. – № 6. – С. 79–88.

Зубарев С. М. О соотношении понятий «контроль» и «надзор» в публичном управлении / С. М. Зубарев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 10. – С. 31–36.

Зырянов С. М. Административный надзор / С. М. Зырянов. – М. : Юриспруденция, 2010. – 208 с.

Ирхин И. В. Президентский контроль (в свете конституционно-правового статуса главного федерального инспектора по субъекту Российской Федерации) / И. В. Ирхин // Государство и право. – 2016. – № 5. – С. 27–34.

Кармолицкий А. А. К вопросу об административном надзоре в сфере исполнительной власти / А. А. Кармолицкий // Законодательство. – 2014. – № 1. – С. 48–57.

Мартынов А. В. Административный надзор в России : теоретические основы построения / А. В. Мартынов ; под ред. Ю. Н. Старилова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2010. – 183 с.

Олейник О. М. Формирование правовой определенности и стабильности в сфере государственного контроля (надзора) за бизнесом / О. М. Олейник // ЗАКОН. – 2016. – № 11. – С. 133–142.

Правовое регулирование государственного контроля / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. – М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ ; Анкил, 2012. – 480 с.

Правовой механизм государственного контроля и надзора : особенности отраслевого регулирования / под общ. ред. О. Ю. Бакаевой. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 256 с.

Разрешительная система в Российской Федерации : науч.-практ. пособие / Л. Ю. Акимов, Л. В. Андрюченко, Е. А. Артемьева [и др.] ; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. – М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ : ИНФРА-М, 2015. – 928 с.

Филатова А. В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора) / А. В. Филатова. – Саратов : Науч. кн., 2009. – 280 с.

Япрынцев И. М. Сущность и понятие общественного контроля как механизма участия граждан в управлении делами государства / И. М. Япрынцев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 3. – С. 27–31.

Административно-правовые режимы

Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации : теория и современная практика / Е. С. Болтанова, А. А. Здорозцева, О. А. Золотова [и др.] ; отв. ред. проф. А. Ф. Ноздрачев. – М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ, 2017. – 528 с.

Административное нормотворчество

Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России / Ю. Г. Арзамасов. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 480 с.

Астанин В. В. Антикоррупционная экспертиза в вопросах доктрины и практики / В. В. Астанин // Российская юстиция. – 2016. – № 8. – С. 5–9.

Астанин В. В. Диалектика современного состояния муниципального правотворчества / В. В. Астанин // Российская юстиция. – 2016. – № 3. – С. 14–17.

Блинов А. Б. Акты Президента РФ и их оспаривание / А. Б. Блинов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 1. – С. 54–58.

Административные процедуры и административные акты

Административные процедуры / Е. В. Порохов, А. А. Балтабеков, Д. К. Березницкая. – Алматы : Науч.-исследоват. ин-т финансового и налогового права, 2011. – 52 с.

Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М. : Статут, 2011. – 320 с.

Административные процедуры : зарубежный опыт и пути совершенствования законодательного регулирования в Республике Казахстан : материалы Междунар. школы (научн.-практ. семинара) административного права, Астана, 6–7 апреля 2011 г. / под общ. ред. Ж. Д. Бусурманова, А. Б. Габбасова. – Астана : Ин-т законодательства Республики Казахстан, 2011. – 140 с.

Административные процедуры / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2017. – 240 с.

Андреев Д. С. Процедурные дефекты административно-правовых актов / Д. С. Андреев // Журнал российского права. – 2016. – № 4. – С. 81–92.

Беркутова О. С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. С. Беркутова. – М., 2005.

Беркутова О. С. Каким быть Административно-процессуальному кодексу / О. С. Беркутова // Закон и право. – 2004. – № 9. – С. 52–55.

Давыдов К. В. Дискреция и ошибки законодателя / К. В. Давыдов // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 2. – С. 57–65.

Давыдов К. В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» / К. В. Давыдов // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 1. – С. 47–69.

Дегтярева Е. А. Административные процедуры : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. А. Дегтярева. – Ростов н/Д., 2007.

Ежегодник публичного права 2016 : Административный акт. – М. : Инфотропик Медиа, 2016. – 572 с.

Ефремов М. О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. О. Ефремов. – М., 2005.

Зюзин В. А. Административные процедуры : теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. А. Зюзин. – М., 2007.

Зюзин В. А. Роль научных исследований Заслуженного юриста Российской Федерации Н. Г. Салищевой в формировании концепции административной процедуры / В. А. Зюзин // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 47–51.

Кононов П. И. О проекте Федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» / П. И. Кононов, А. И. Стахов // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 3. – С. 34–76.

Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. М. Лазарев. – М., 2002.

Матвиенко Г. В. Административные процедуры в таможенном праве / Г. В. Матвиенко ; под ред. С. В. Запольского. – М. : РАП, 2008. – 190 с.

Международная научно-практическая конференция «Административные процедуры : мировые и региональные тенденции (сравнительно-правовой аспект)» (г. Новосибирск, Новосибирский юридический институт (филиал) Томского государственного университета) // Административное право и процесс. – 2015. – № 8. – С. 86–88.

Морозова О. В. Административные процедуры в Российской Федерации, США, ФРГ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Морозова. – М., 2010.

Никифоров М. В. Проблемы теории административных процедур / М. В. Никифоров. – Н. Новгород : Нижегород. правовая академия, 2006. – 84 с.

Никифоров М. В. Субъекты административного нормотворчества / М. В. Никифоров. – Н. Новгород : Нижегород. правовая академия, 2012. – 208 с.

Никольская А. А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Никольская. – Воронеж, 2007. – 24 с.

Новиков А. В. Обращения граждан (административно-процедурные правовые аспекты) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Новиков. – Воронеж, 2006. – 24 с.

Помазуев А. Е. Административные процедуры доступа граждан к публичной информации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Е. Помазуев. – Екатеринбург, 2007.

Салищева Н. О проблемах формирования в Российской Федерации института административной процедуры / Н. Салищева, Е. Абросимова // Конституционное право : Восточноевропейское обозрение. – 2002. – № 4. – С. 131–141.

Сборник законодательных актов по административным процедурам / GIZ (Германское Общество по Международному Сотрудничеству). – Ташкент : Abu Matbuot-Konsalt, 2013. – 521 с.

Старилов Ю. Н. О двух главных современных направлениях развития российского административного и административного процессуального законодательства (тезисы) / Ю. Н. Старилов // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. – 2014. – № 3 (18). – С. 6–10.

Старилов Ю. Н. Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства / Ю. Н. Старилов // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. – 2015. – № 3 (22). – С. 20–28.

Тихий Р. С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (регионально-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р. С. Тихий. – Тюмень, 2005.

Тихомиров Ю. А. Административные процедуры и право / Ю. А. Тихомиров, Э. В. Талапина // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 3–13.

Федеральный закон «Об административных процедурах» : инициативный проект с комментариями разработчиков / вступ. ст. К. Экштайна, Е. Абросимовой // Фонд «Конституция». – М. : Комплекс-Прогресс, 2001. – 184 с.

Хазанов С. Д. Административные процедуры : определение и систематизация / С. Д. Хазанов // Российский юридический журнал. – 2003. – № 1. – С. 58–63.

Хазанов С. Д. К проблеме формирования института административных процедур / С. Д. Хазанов // Административное право и процесс. – 2005. – № 4. – С. 43–48.

Шафхаузер Р. Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии / Р. Шафхаузер, К. Экштайн, С. Вершинин. – М. : ЭКОМ, 2000. – 80 с.

Административный договор

Андреев Д. С. Административный договор и правовой акт государственного управления / Д. С. Андреев // Договор в публичном праве : сб. науч. ст. / под ред. Е. Г. Бабелюк, Е. В. Гриценко. – М. : Волтерс Клувер, 2009. – С. 146–160.

Балицкая Н. В. Административный договор как форма публичного управления в сфере организации услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом общего пользования : региональный аспект : дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Балицкая. – М., 2008. – 256 с.

Гришаков А. Г. Правовое положение подразделений милиции, осуществляющих охрану собственности на основании договоров : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Г. Гришаков. – Челябинск, 2010. – 29 с.

Горлова Е. Н. Публичный договор в финансовом праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. Н. Горлова. – М., 2010. – 22 с.

Демин А. В. Общие вопросы теории административного договора / А. В. Демин. – Красноярск, 1998. – 93 с.

Касаева Т. Г. Некоторые аспекты развития концепции административного договора в России / Т. Г. Касаева // Правовая политика и правовая жизнь. – 2013. – № 1. – С. 85–88.

Кожейкин С. И. Общетеоретические проблемы административного договора / С. И. Кожейкин, Б. И. Нефедов // Правоведение. – 2007. – № 6. – С. 84–96.

Колокольцев А. Н. Теоретические концепции административного договора в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / А. Н. Колокольцев. – Тюмень, 2009. – 213 с.

Коренев А. П. Административные договоры : понятие и виды / А. П. Коренев, А. А. Абдурахманов // Журнал российского права. – 1998. – № 7.

Красильников Т. С. Содержание административного договора в системе образования (на примере договора между образовательным учреждением и его учредителем) / Т. С. Красильников // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. – М. : Новая Правовая культура, 2003. – С. 313–322.

Курчевская С. В. Административный договор : формирование современной теории и основные проблемы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Курчевская. – Воронеж, 2002. – 24 с.

Курчевская С. В. Административный договор : формирование современной теории и основные проблемы : дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Курчевская. – Воронеж, 2002. – 230 с.

Маскаева И. И. Административный акт и административный договор в российском и немецком праве / И. И. Маскаева, И. В. Панова // Вестник Федерального арбитражного суда Московского округа. – 2012. – № 1. – С. 126–142.

Мелехова А. Ю. Административно-правовой договор в деятельности органов внутренних дел / А. Ю. Мелехова : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Орел, 2002. – 29 с.

Мелехова А. Ю. Виды административных договоров / А. Ю. Мелехова // Административное право и процесс. – 2012. – № 1. – С. 70–73.

Мицкевич Л. А. Административные договоры в Германии и России / Л. А. Мицкевич // Договор в публичном праве : сб. науч. статей / под ред. Е. Г. Баблюк, Е. В. Гриценко. – М., 2009. – С. 167–187.

Моравек Я. И. Теоретико-правовые вопросы применения административно-договорных форм и методов управления в сфере таможенного дела : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Я. И. Моравек. – М., 2004. – 28 с.

Морозов Н. Л. Договорные отношения в публично-правовой сфере : дис. ... канд. юрид. наук / Н. Л. Морозов. – М., 2007. – 198 с.

Новоселов В. И. Административные договоры / В. И. Новоселов // Конституционное и муниципальное право. – 1999. – № 1. – С. 14–16.

Ноздрачев А. Ф. Административные соглашения (теоретическое рассмотрение проблемы и анализ практики использования в государственном управлении) / А. Ф. Ноздрачев // Законодательство и экономика. – 2012. – № 9. – С. 5–31.

Остапенко И. А. Административный акт и административный договор как правовые формы государственного управления / И. А. Остапенко. – Волгоград : Изд-во Волгогр. ин-та экон., социол. и права, 2010. – 188 с.

Рихтер И. Судебная практика по административному праву : учеб. пособие : пер. с нем. / И. Рихтер, Г. Ф. Шупперт. – М. : Юрист, 2000. С. 318–362.

Рогачева О. С. Административный договор как основание возникновения административно-договорного обязательства / О. С. Рогачева, Е. А. Кошеварова // Административное право и процесс. – 2012. – № 12. – С. 39–42.

Розенфельд В. Г. Проблемы современной теории административного договора / В. Г. Розенфельд, Ю. Н. Стариллов // Правоведение. – 1996. – № 4. – С. 47–63.

Ротенберг А. С. Административный договор : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. С. Ротенберг. – Ростов н/Д., 2006. – 23 с.

Ротенберг А. С. Административный договор : дис. ... канд. юрид. наук / А. С. Ротенберг. – Ростов н/Д., 2006. – 183 с.

Савостин А. А. Административные договоры и их реализация в сфере публичного управления / А. А. Савостин // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 1. – С. 43–47.

Синдеева И. Ю. Административный договор как институт административного права : дис. ... канд. юрид. наук / И. Ю. Синдеева. – М., 2009. – 184 с.

Старилов Ю. Н. Административный договор : (опыт законодательного регулирования в Германии) / Ю. Н. Старилов // Государство и право. – 1996. – № 12. – С. 40–52.

Стахов А. И. Понятие и отличительные признаки административно-правового договора по обеспечению безопасности / А. И. Стахов // Административное право и процесс. – 2007. – № 1. – С. 21–25.

Ходаковский К. В. Цель административного договора / К. В. Ходаковский // Административное право и процесс. – 2010. – № 4. – С. 51–53.

Чепурнов А. А. Концессия как организационно-правовая форма и метод государственного управления экономикой / А. А. Чепурнов // Государство и право. – 2015. – № 3. – С. 29–36.

Широков А. В. Административный договор как форма регулирования государственно-частных партнерств / А. В. Широков // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 12. – С. 73–78.

Шорохов С. В. Концессионное соглашение как форма публичного управления : сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Шорохов. – М., 2009. – 22 с.

Щербакова Л. В. Обязательства из административного договора / Л. В. Щербакова. – Воронеж : Воронежский ГАУ, 2014. – 267 с.

Ямпольская Ц. А. О теории административного договора / Ц. А. Ямпольская // Советское государство и право. – 1966. – № 10. – С. 132–136.

Административное правовое принуждение.

Административные правонарушения.

Административная ответственность.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

Аврутин Ю. Е. Истоки формирования института полиции и полицейского права / Ю. Е. Аврутин // Полицейское право. – 2005. – № 1. – С. 88–95.

Аврутин Ю. Е. Полицейское право современной России : всегда ли полезны аргументы «за»? / Ю. Е. Аврутин // Полицейское право. – 2005. – № 3. – С. 5–12.

Агапов А. Б. Административная ответственность : учебник / А. Б. Агапов. – М. : Статут, 2000. – 251 с.

Административно-деликтное право : проблемы теории, нормотворчества и правоприменения : материалы Всерос. науч.-практ. конф., посв. 80-летию засл. деятеля науки Российской Федерации, д-ра юрид. наук, проф. А. П. Шергина (г. Москва, 24 июня 2015 г.). – М. : ВНИИ МВД России, 2015. – 284 с.

Беженцев А. А. Административная деятельность по профилактике правонарушений несовершеннолетних / А. А. Беженцев. – 2-е изд., испр. и доп. – СПб. : Изд-во С.-Петербур. ун-та МВД России ; Р-КОПИ, 2017. – 412 с.

Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс / К. С. Бельский ; под ред. А. В. Куракина. – М. : Дело и Сервис, 2004. – 816 с.

Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности / Н. В. Витрук. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Норма, 2009. – 432 с.

Воскобитова Л. А. Судопроизводство по делам об административных правонарушениях и его место в системе реализации судебной власти / Л. А. Воскобитова // Мировой судья. – 2017. – № 2. – С. 28–34.

Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование) / И. А. Галаган. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1970. – 252 с.

Галаган И. А. Административная ответственность в СССР : процессуальное регулирование / И. А. Галаган. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1976. – 198 с.

Головкин Л. В. Разграничение административной и уголовной ответственности по российскому праву / Л. В. Головкин // Lex Russica. – 2016. – № 1 (25). – С. 139–145.

Денисенко В. В. Административное правонарушение и преступление; административная и уголовная ответственность : нетождественное сходство / В. В. Денисенко // Теория и практика административного права и процесса : материалы VIII Всерос. науч.-практ. конф., посв. пам. проф. В. Д. Сорокина, 3–6 октября 2013 г. / отв. ред. проф. В. В. Денисенко. – Краснодар : Краснодар. ун-т МВД России, 2014.

Денисенко В. В. Индивидуализация наказания или коррупционная вольница? / В. В. Денисенко // Теория и практика административного права и процесса : материалы VI Всерос. науч.-практ. конф. (с международным участием) (пос. Небуг, Краснодарский край, 7–9 октября 2011 г.) : в 2 ч. / отв. ред. В. В. Денисенко, А. Г. Эртель. – Краснодар : Изд-во ИП «Солодовникова А. Н.», 2011. – Ч. 1. – С. 91–110.

Денисенко В. В. КоАП РФ : болезни роста или повторение старых ошибок / В. В. Денисенко // Теория и практика административного права и процесса : материалы Всерос. науч.-практ. конф., посв. пам. проф. В. Д. Сорокина (пос. Небуг, 13–14 октября 2006 г.) / отв. ред. В. В. Денисенко, А. Г. Эртель. – Краснодар : Кубанькино, 2006. – С. 31–44.

Денисенко В. В. Системный анализ административно-деликтных отношений / В. В. Денисенко ; под ред. В. П. Сальникова. – СПб. : С.-Петербург. ун-т МВД РФ, 2001. – 314 с.

Дерюга А. Н. Актуальные проблемы развития административной деликтологии / А. Н. Дерюга. – М. : Изд-во СГУ, 2009. – 551 с.

Забралова О. С. Некоторые вопросы совершенствования законодательства об административной ответственности : региональный аспект / О. С. Забралова, В. Н. Медведев // Административное право и процесс. – 2014. – № 9. – С. 64–66.

Зырянов С. М. Еще раз об общественной опасности административного правонарушения / С. М. Зырянов // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 43–46.

Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старикова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. – 544 с.

Калинина Л. А. Административная ответственность : учеб. пособие / Л. А. Калинина. – М. : Норма, 2009. – 496 с.

Каплунов А. И. Производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения как структурный элемент административного процесса / А. И. Каплунов, О. О. Лебедева // Административное право и процесс. – 2017. – № 3. – С. 70–76.

Кириин А. В. Административно-деликтное право : (теория и законодательные основы) / А. В. Кириин. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. – 464 с.

Кисин В. Р. Проект нового КоАП РФ : взгляд на социальную сущность («материальное» содержание) административного правонарушения // В. Р. Кисин // Административное право и процесс. – 2017. – № 7. – С. 5–8.

Кисин В. Р. Состояние границы между уголовной и административной ответственностью / В. Р. Кисин // Административное право и процесс. – 2016. – № 7. – С. 12–16.

Клеандров М. И. О «линейке» понятий «административное правонарушение», «уголовный проступок» и «преступление» / М. И. Клеандров // Мировой судья. – 2017. – № 7. – С. 3–12.

Князев С. Д. Конституционные стандарты административной ответственности в правовой системе Российской Федерации / С. Д. Князев // Административное право и процесс. – 2014. – № 2. – С. 16–22.

Кононов П. И. О дальнейшей работе над проектом Кодекса Российской Федерации об административной ответственности / П. И. Кононов, В. А. Юсупов // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2016. – № 3 (36). – С. 7–67.

Липатов Э. Г. Административная ответственность : учеб.-практ. пособие / Э. Г. Липатов, А. В. Филатова, С. Е. Чаннов ; под ред. С. Е. Чаннова. – М. : Волтерс Клувер, 2010. – 400 с.

Липинский Д. А. Цели административного наказания / Д. А. Липинский // Российская юстиция. – 2017. – № 7. – С. 31–34.

Макарейко Н. В. Государственное принуждение : проблемы теории и практики реализации / Н. В. Макарейко. – М. : Юрлитинформ, 2015. – 360 с.

Максимов И. В. Административные наказания / И. В. Максимов. – М. : Норма, 2009. – 464 с.

Никулин М. И. Проблемы науки административной деликтологии / М. И. Никулин. – Хабаровск : ТОГУ, ДВЮИ МВД России, 2005. – 404 с.

Памятники российского права : в 35 т. Т. 34 : Кодекс РСФСР об административных правонарушениях : учеб.-науч. пособие / под общ. ред. Р. Л. Хачатурова. – М. : Юрлитинформ, 2017. – 328 с.

Побежимова Н. И. Основные пути реформирования законодательства об административной ответственности в современной России / Н. И. Побежимова // Наука и образование : хозяйство и экономика ; предпринимательство ; право и управление. – 2016. – № 7. – С. 88–94.

Попугаев Ю. И. О признаках административного правонарушения с позиции процесса деликтивизации деяния / Ю. И. Попугаев // Административное право и процесс. – 2014. – № 1. – С. 31–33.

Решетник Ю. Ф. К вопросу о проекте Кодекса Российской Федерации об административной ответственности / Ю. Ф. Решетник // Административное право и процесс. – 2017. – № 2. – С. 41–44.

Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права / О. С. Рогачева ; Воронежский государственный университет. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. – 356 с.

Россинский Б. В. Административная ответственность : курс лекций / Б. В. Россинский. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2009. – 512 с.

Россинский Б. В. Административное право и административная ответственность : курс лекций / Б. В. Россинский. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2017. – 352 с.

Россинский Б. В. О полномочиях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности / Б. В. Россинский // Административное право и процесс. – 2015. – № 6. – С. 26–31.

Россинский Б. В. Развитие законодательства об административной ответственности юридических лиц / Б. В. Россинский // Теория и практика административного права и процесса : материалы VI Всерос. науч.-практ. конф. с международным участием (пос. Небуг Краснодарского края, 7–9 октября 2011 г.) : в 2 ч. / отв. ред. В. В. Денисенко, А. Г. Эртель. – Краснодар : Изд-во ИП «Солодовникова А. Н.», 2011. – Ч. 1. – С. 30–40.

Россинский Б. В. Размышления о вине юридического лица после нового прочтения работы В. Д. Сорокина «Комментарий избранных мест Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» / Б. В. Россинский // Административное право и процесс. – 2013. – № 3. – С. 22–27.

Россинский Б. В. Размышления об административных наказаниях в сфере дорожного движения / Б. В. Россинский // Теория и практика административного права и процесса : материалы VIII Всерос. науч.-практ. конф., посв. пам. проф. В. Д. Сорокина, 3–6 октября 2013 г. / отв. ред. В. В. Денисенко. – Краснодар : Краснодар. ун-т МВД России, 2014. – С. 36–44.

Россинский Б. В. Статистический анализ динамики норм КоАП РФ, устанавливающих административную ответственность юридических лиц / Б. В. Россинский // Актуальные проблемы законодательства об административных правонарушениях : материальный и процессуальный аспекты : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посв. пам. Ю. М. Козлова и 10-летию вступления в силу Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : сб. науч. статей. – М. : МГЮА им. О. Е. Кутафина, 2012. – С. 42–51.

Салищева Н. Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации / Н. Г. Салищева // Административное право и процесс. – 2014. – № 9. – С. 9–22.

Серков П. П. Административная ответственность в российском праве : современное осмысление и новые подходы / П. П. Серков. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. – 480 с.

Старилов Ю. Н. Модернизация законодательства об административных правонарушениях должна основываться на платформе надлежащей концепции / Ю. Н. Старилов // Судья. – 2015. – № 11. – С. 13–18.

Старостин Б. А. Административная ответственность по законодательству субъектов Российской Федерации / Б. А. Старостин. – М. : Буки Веди, 2014. – 134 с.

Тарибо Е. В. Конституционная проверка законодательства об административных правонарушениях : актуальные проблемы / Е. В. Тарибо // Журнал конституционного правосудия. – 2014. – № 5 (41). – С. 32–38.

Чаннов С. Е. Вновь к вопросу о служебном праве / С. Е. Чаннов // Государство и право. – 2015. – № 3. – С. 5–11.

Юсупов В. А. На пути к новому законодательству об административной ответственности в России / В. А. Юсупов // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2014. – № 3(28). – С. 6–18.

Производство по делам об административных правонарушениях

Дубровский Д. С. Меры административного пресечения, ограничивающие свободу личности / Д. С. Дубровский. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : РАП ; Волтерс Клувер, 2010. – 144 с.

Дугенец А. С. Административно-юрисдикционный процесс / А. С. Дугенец. – М. : ВНИИ МВД России, 2003. – 274 с.

Дугенец А. С. Процессуальные сроки в производстве по делам об административных правонарушениях / А. С. Дугенец. – М. : ВНИИ МВД России, 2002. – 136 с.

Новиков А. В. Оспаривание вступивших в законную силу постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях / А. В. Новиков. – Воронеж : Издат. дом ВГУ, 2016. – 278 с.

Осинцев Д. В. Квалификация административных правонарушений и назначение административных наказаний : учеб. пособие / Д. В. Осинцев. – Екатеринбург, 2016. – 193 с.

Осинцев Д. В. Производство по делам об административных правонарушениях (вопросы теории и практики) : учеб. пособие для бакалавров, специалистов и магистров / Д. В. Осинцев. – Екатеринбург : Изд-во УМЦ УПИ, 2017. – 193 с.

Панкова О. В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях / О. В. Панкова ; под ред. О. А. Егоровой. – М. : Статут, 2014. – 440 с.

Парыгин Н. П. Исполнение административных наказаний : учеб. пособие / Н. П. Парыгин, В. В. Головкин. – М. : Эксмо, 2006. – 128 с.

Россинский Б. В. Производство по делам об административных правонарушениях и административное судопроизводство / Б. В. Россинский // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегод. Всерос. науч.-практ. конф., посв. пам. В. Д. Сорокина (15 марта 2013 г.) : в 2 ч. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та МВД России, 2013.

Соколов А. Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях / А. Ю. Соколов. – М. : Норма, 2015. – 320 с.

Тюрина А. А. Функция защиты в административно-юрисдикционном процессе / А. А. Тюрина. – М. : Городец, 2009. – 128 с.

Цуканов Н. Н. К вопросу о необходимости административных комиссий / Н. Н. Цуканов // Административное право и процесс. – 2017. – № 5. – С. 59–61.

Якимов А. Ю. Системный подход к анализу производства по делам об административных правонарушениях в научных трудах профессора Н. Г. Салищевой / А. Ю. Якимов // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 13–18.

Административная юстиция. Административно-правовой спор

- Бауринг Б.* Административная юстиция в Европе (аналитический обзор) / Б. Бауринг // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 2. – С. 31–56.
- Веребей И.* Административная юстиция в Венгрии / И. Веребей // Судебное рассмотрение административных дел : правовая реальность и перспективы развития. – М. : Рос. акад. правосудия, 2002. – С. 305–319.
- Гаджиев Г. А.* Общие принципы судебного нормоконтроля / Г. А. Гаджиев, А. Г. Гаджиев. – М. : Рос. акад. правосудия, 2006. – 157 с.
- Зеленцов А. Б.* Административная юстиция (судебное административное право) : концептуальные проблемы / А. Б. Зеленцов. – М. : Буки-Веди, 2014. – 180 с.
- Зеленцов А. Б.* Административная юстиция (судебное административное право) : в схемах и с комментариями : учеб. пособие / А. Б. Зеленцов. – М. : РУДН, 2014. – 272 с.
- Зеленцов А. Б.* Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права : учеб. пособие для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А. Б. Зеленцов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 399 с.
- Зеленцов А. Б.* Административно-правовой спор : вопросы теории / А. Б. Зеленцов. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Изд-во РУДН, 2009. – 692 с.
- Панова И. В.* Административная юстиция / И. В. Панова. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2014. – 464 с.
- Райтемайер К.* Значение немецкого опыта для развития административной юстиции в России / К. Райтемайер // Конституционное право : восточноевропейское обозрение. – 2002. – № 3 (40). – С. 109.
- Салищева Н. Г.* Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации / Н. Г. Салищева, Н. Ю. Хаманева. – М. : Акад. правовой ун-т при Ин-те государства и права РАН, 2001. – 60 с.
- Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. – Алматы, 2013. – 828 с.
- Серков П. П.* Административная юстиция в России : проблемы теории и практики / П. П. Серков // Российский судья. – 2012. – № 12. – С. 5–8.
- Соловьёв А. А.* Административная юстиция в зарубежных государствах : особенности функционирования отдельных институтов административного судопроизводства / А. А. Соловьёв, Р. О. Опалев ; Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – М., 2017. – 262 с.
- Старилов Ю. Н.* Административная юстиция : проблемы теории / Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998. – 200 с.
- Старилов Ю. Н.* От административной юстиции к административному судопроизводству / Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. – 143 с.

**Судебная власть. Административный процесс.
Административное судопроизводство.
Кодекс административного судопроизводства
Российской Федерации**

Абушенко Д. Б. Замена ненадлежащего административного ответчика : дискуссионные вопросы / Д. Б. Абушенко // ЗАКОН. – 2016. – № 7. – С. 61–65.

Аврутин Ю. Е. Административное судопроизводство в системе процессуально-процедурных форм поиска консенсуса в сфере публичного управления : мета-юридическое измерение проблемы / Ю. Е. Аврутин // Административное право и процесс. – 2014. – № 11. – С. 9–15.

Аврутин Ю. Е. Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления / Ю. Е. Аврутин // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 4–15.

Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Вып. 7 / отв. ред. Ю. Н. Стариков. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – 1060 с. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы.

Административно-процессуальный кодекс : концепция, модельный закон и комментирование / под науч. ред. Йорга Пудельки. – Берлин : BWV Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, 2014 (*Jörg Pudelka* (Hrsg.) *Verwaltungsprozesskodex: Konzeption, Modellgesetz und Kommentierung.* – Berlin, BWV BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH, 2014). – 205 с.

Актуальные вопросы развития административного судопроизводства : материалы науч.-практ. конф., 26–27 октября 2016 г. / под общ. ред. А. Ю. Карташова. – Тверь, 2016. – 144 с.

Актуальные проблемы административного судопроизводства : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 28 ноября 2014 г.) / отв. ред. Ю. П. Соловей. – Омск : Омская юрид. акад. 2015. – 317 с.

Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс / Д. Н. Бахрах // Государство и право. – 2005. – № 2. – С. 19–25.

Боннер А. Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации : миф или реальность, или спор процессуалиста с административистом / А. Т. Боннер // ЗАКОН. – 2016. – № 7. – С. 24–51.

Боннер А. Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации : миф или реальность (или спор процессуалиста с административистом) / А. Т. Боннер // Вестник гражданского процесса. – 2016. – № 5. – С. 11–53.

Бурашникова Н. А. Судебная практика по делам о принудительной госпитализации в психиатрический стационар / Н. А. Бурашникова // Судья. – 2017. – № 3. – С. 41–45.

Василенко И. И. Вопросы, возникающие у военных судов при рассмотрении дел в порядке административного судопроизводства / И. И. Василенко // Судья. – 2017. – № 3. – С. 27–31.

Васильева С. В. Каким быть Кодексу об административном судопроизводстве Российской Федерации? / С. В. Васильева // Российская юстиция. – 2013. – № 7. – С. 38–40.

Вопросы применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : сб. материалов науч.-практ. конф. (21–23 октября 2015 г., г. Белокуриха). – Барнаул : Алтайский краевой суд, 2015. – 103 с.

Громошина Н. А. Кодекс административного судопроизводства : оценка перспектив / Н. А. Громошина // Вестник гражданского процесса. – 2013. – № 3. – С. 56–57.

Дивин И. М. Унификация процессуального законодательства и правоприменительная стабильность административного судопроизводства по экономическим спорам / И. М. Дивин // Административное право и процесс. – 2017. – № 2. – С. 32–35.

Ежегодник публичного права 2015 : Административный процесс. – М. : Инфотропик Медиа, 2015. – 464 с.

Захаров Н. И. Административное судопроизводство : сложности применения и пробелы в законодательстве / Н. И. Захаров // Судья. – 2017. – № 3. – С. 25–26.

Зеленцов А. Б. Административный процесс и административно-процессуальное право в России : концептуальные проблемы современного развития / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов // Административное право и процесс. – 2013. – № 12. – С. 3–15.

Зеленцов А. Б. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права / А. Б. Зеленцов // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 22–37.

Зеленцов А. Б. Субъективные права и законные интересы как предмет правовой защиты в системе административной юстиции : юридическая природа и виды / А. Б. Зеленцов // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 74–82.

Зеленцов А. Б. Судебное санкционирование как институт административно-процессуального права / А. Б. Зеленцов // Административное право и процесс. – 2017. – № 3. – С. 57–63.

Ильин А. В. К вопросу о возможности существования административного судопроизводства как отдельной процессуальной формы / А. В. Ильин // ЗАКОН. – 2013. – № 4. – С. 119–129.

Ильин А. В. Конституционные основания осуществления нормоконтроля в гражданском процессе и предмет судебной деятельности / А. В. Ильин // Вестник гражданского процесса. – 2017. – № 2. – С. 31–46.

Ильин А. В. Обязанность вести дело через представителя при оспаривании нормативных правовых актов / А. В. Ильин // ЗАКОН. – 2016. – № 7. – С. 72–82.

Казиханова С. С. Опасные новеллы института представительства по Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации / С. С. Казиханова // Законы России : опыт, анализ, практика. – 2016. – № 5. – С. 21–25.

Калинина Л. А. Еще раз о роли и задачах административно-правовой науки в развитии административного судопроизводства / Л. А. Калинина // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2015. – № 8.

Каплунов А. И. Законодательство об административном судопроизводстве и его влияние на дальнейшее развитие теории административного процесса и

формирование административно-процессуального права как отрасли права / А. И. Каплунов // Государство и право. – 2016. – № 10. – С. 19–25.

Кирин А. В. Административно-деликтное право и административный процесс (об актуальности концепции «множества административных процессов» Б. М. Лазарева) / А. В. Кирин // Административно-правовые отношения в условиях модернизации Российского государства. – М. : Ин-т гос. и права РАН, 2011. – С. 186–204.

Кононов П. И. Административное судопроизводство как структурная часть административного процесса / П. И. Кононов // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 38–42.

Кононов П. И. Административное судопроизводство как судебно-процессуальная форма разрешения административных дел : дискуссионные вопросы теории и законодательной регламентации / П. И. Кононов // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 2. – С. 9–15.

Кононов П. И. Административный процесс и административное судопроизводство : дискуссионные вопросы понимания и соотношения / П. И. Кононов // Административное право и процесс. – 2014. – № 3. – С. 45–49.

Кудрявцева Е. В. Мировой судья и судебный приказ / Е. В. Кудрявцева // Мировой судья. – 2017. – № 5. – С. 35–37.

Курчевская С. В. Применение Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в судах общей юрисдикции : первый опыт, проблемы, противоречия / С. В. Курчевская // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 2. – С. 66–72.

Ламонов Е. В. Судебная практика применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в судах общей юрисдикции / Е. В. Ламонов // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 1. – С. 13–17.

Лусегенова З. С. Стандарты административного правосудия, или Современные правила применения КАС РФ / З. С. Лусегенова // Судья. – 2017. – № 3. – С. 53–56.

Майборода В. А. Активная роль суда в административном судопроизводстве / В. А. Майборода // Судья. – 2017. – № 3. – С. 57–60.

Майоров В. И. Генезис административного судебного права : теоретико-методологические проблемы / В. И. Майоров // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 1. – С. 5–9.

Мартынов А. В. Участники административного судопроизводства : понятие, виды и сравнительная характеристика с другими участниками судебных процессов / А. В. Мартынов // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 53–62.

Масленников М. Я. Пояснительная записка к проекту Российского административно-процессуального кодекса – РАПК / М. Я. Масленников // Административное право и процесс. – 2007. – № 1. – С. 27–30.

Масленников М. Я. Российский административно-процессуальный кодекс (Проект) / М. Я. Масленников // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2008. – № 4. – С. 11–84.

Масленников М. Я. Российский административный процесс : перспективы легитимации, централизации и систематизации / М. Я. Масленников. – М. : Изд-во Соврем. Гуманит. ун-та, 2009. – 275 с.

Махина С. Н. Административный процесс : проблемы теории, перспективы правового регулирования / С. Н. Махина. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. – 232 с.

Махина С. Н. Теоретические и практические вопросы предъявления административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим / С. Н. Махина // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 2. – С. 25–33.

Молчанов В. В. Доказательства и доказывание в административном судопроизводстве / В. В. Молчанов // Законодательство. – 2016. – № 8. – С. 58–64.

Немцева В. Б. Некоторые проблемы соотношения гражданского и административного судопроизводства в судах общей юрисдикции / В. Б. Немцева // Вестник гражданского процесса. – 2016. – № 1. – С. 190–208.

Никитин С. В. Проблемы правового регулирования судебного контроля за законностью нормативных правовых актов / С. В. Никитин // Российское правосудие. – 2016. – Спец. выпуск (к IX Всероссийскому съезду судей). – С. 162–172.

Носова Ю. Б. Подведомственность и подсудность административных дел судам / Ю. Б. Носова // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 62–70.

Овчарова Е. В. Концепция административного процесса и проблемы его правового регулирования : роль научных работ Н. Г. Салищевой в формировании концепции и решении проблем административного процесса / Е. В. Овчарова // Административное право и процесс. – 2014. – № 9. – С. 23–29.

Овчарова Е. В. Роль научных трудов профессора Н. Г. Салищевой в формировании концепции проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / Е. В. Овчарова // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 25–29.

Опалев Р. О. Возможные направления развития законодательства в сфере правосудия по административным делам / Р. О. Опалев // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 1. – С. 13–17.

Опалев Р. О. О возможных направлениях развития административного судопроизводства после принятия КАС РФ / Р. О. Опалев // Судья. – 2017. – № 3. – С. 11–14.

Ортлофф К.-М. Новые методы ведения судебного процесса : о влиянии медиации на административный процесс // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. – 2005. – № 3. – С. 269–280.

Павлушина А. А. Защита публичного интереса как универсальная процессуальная форма / А. А. Павлушина // Журнал российского права. – 2003. – № 6. – С. 76–84.

Панкова О. В. Критерии определения границ административного судопроизводства в свете положений Кодекса об административном судопроизводстве Российской Федерации / О. В. Панкова // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 59–73.

Панова И. В. Административное судопроизводство или административный суд? / И. В. Панова // Административное право и процесс. – 2013. – № 5. – С. 20–27.

Панова И. В. Медиация как альтернативный порядок рассмотрения споров (Часть 1) / И. В. Панова // Государство и право. – 2017. – № 6. – С. 35–41.

Панова И. В. Медиация как альтернативный порядок рассмотрения споров (Часть 2) / И. В. Панова // Государство и право. – 2017. – № 7. – С. 53–60.

Панова И. В. Развитие административного судопроизводства и административной юстиции / И. В. Панова // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2016. – № 4. – С. 54–69; 2017. – № 1. – С. 32–41.

Пацация М. Ш. Принцип процессуальной активности суда или принцип судебного руководства процессом? / М. Ш. Пацация // ЗАКОН. – 2016. – № 1. – С. 63–75.

Правосудие в современном мире / под ред. В. М. Лебедева, Т. Я. Хабриевой. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. – 704 с.

Приженникова А. Н. Проблемы формирования современной модели административного судопроизводства в России / А. Н. Приженникова // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 6. – С. 673–679.

Рогачева О. С. Административное исковое заявление как средство защиты от незаконных решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями : предпосылки права на предъявление иска / О. С. Рогачева // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 2. – С. 34–41.

Рогачева О. С. Рассмотрение мировым судьей административных дел о вынесении судебного приказа в порядке административного судопроизводства / О. С. Рогачева // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 1. – С. 24–30.

Романов А. А. Соотношение производства по делам об административных правонарушениях и административного судопроизводства / А. А. Романов // Российский юридический журнал. – 2017. – № 1. – С. 131–136.

Россинский Б. В. Некоторые проблемы и перспективы развития административной ответственности / Б. В. Россинский // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 38–42.

Руденко А. В. Проблемы института административной ответственности на современном этапе в научных трудах профессора Н. Г. Салищевой / А. В. Руденко // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 34–37.

Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. – М. : Юрид. лит., 1963. – 157 с.

Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР / Н. Г. Салищева. – М. : Наука, 1970. – 164 с.

Салищева Н. Г. О некоторых тенденциях развития законодательства об административных правонарушениях в России в современный период / Н. Г. Салищева // Административное право и процесс. – 2009. – № 5. – С. 5–12.

Салищева Н. Г. О судебном контроле за законностью в деятельности органов исполнительной власти / Н. Г. Салищева // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 5–13.

Сахнова Т. В. Административное судопроизводство : проблемы самоидентификации / Т. В. Сахнова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2016. – № 9. – С. 35–40; № 10. – С. 45–48.

Серков П. П. Административный процесс как зеркало административной науки / П. П. Серков // Административное право и процесс. – 2014. – № 9. – С. 29–34.

Серков П. П. Введение административного судопроизводства – конституционный долг законодателя / П. П. Серков // Российская юстиция. – 2003. – № 12. – С. 54.

Серков П. П. К вопросу о современном понимании административного судопроизводства / П. П. Серков // Административное право и процесс. – 2013. – № 9. – С. 9–21.

Серков П. П. Полифункциональность правосудия : реальность или интерпретации правовой действительности? / П. П. Серков // Журнал российского права. – 2016. – № 12. – С. 162–174.

Сильвестри Э. Обзор состояния административной юстиции в Италии / Э. Сильвестри // Судья. – 2017. – № 3. – С. 46–52.

Соловьев А. А. Об использовании зарубежного опыта административной юстиции в административном судопроизводстве России / А. А. Соловьев // Судья. – 2017. – № 3. – С. 18–24.

Соловьев А. А. Общие положения о представительстве в административном судопроизводстве Российской Федерации / А. А. Соловьев // Вестник гражданского процесса. – 2017. – № 3. – С. 51–73.

Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник / В. Д. Сорокин. – СПб. : Юрид. центр «Пресс», 2004. – 540 с.

Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В. Д. Сорокин. – СПб. : Изд-во Юрид. ин-та (Санкт-Петербург), 2002. – 474 с.

Сорокин В. Д. Юрисдикционная и управленческая концепции административного процесса : 40 лет спустя / В. Д. Сорокин // Юридическая мысль. – 2005. – № 3. – С. 31–45.

Справочник по доказыванию в административном судопроизводстве / И. В. Решетникова, М. А. Куликова, Е. А. Царегородцева. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. – 128 с.

Старилов М. Ю. Меры предварительной защиты по административному иску как новый процессуально-правовой институт : из цивилистического процесса в административный / М. Ю. Старилов // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 1. – С. 70–80.

Старилов Ю. Н. Административные процедуры, административное судопроизводство, административно-деликтное право : три основных направления модернизации российского законодательства / Ю. Н. Старилов // Ежегодник публичного права 2015 : Административный процесс. – М. : Инфотропик Медиа, 2015. – С. 299–331.

Старилов Ю. Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции / Ю. Н. Старилов // Государство и право. – 2004. – № 6. – С. 5–13.

Старилов Ю. Н. К дискуссии о Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации / Ю. Н. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2017. – № 2. – С. 19–44.

Старилов Ю. Н. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : значение для судебной и административной практики и проблемы организации преподавания учебного курса / Ю. Н. Старилов // Административное право и процесс. – 2015. – № 7. – С. 9–14.

Старилов Ю. Н. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации – надлежащая основа для развития административно-процессуальной формы и формирования нового административного процессуального права / Ю. Н. Старилов // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 1. – С. 29–38.

Старилов Ю. Н. О новом научно-практическом издании «Журнал административного судопроизводства» и Первой научно-практической конференции «Российское законодательство об административном судопроизводстве – новая платформа для развития современной системы и структуры правоотношений». Административное судопроизводство : от идеи специального административно-процессуального регулирования до Федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» / Ю. Н. Старилов // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 1. – С. 5–11.

Старилов Ю. Н. «Однозначное указание» для современного развития административного судопроизводства в России / Ю. Н. Старилов // Административное право и процесс. – 2013. – № 3. – С. 3–11.

Старилов Ю. Н. Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства / Ю. Н. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2015. – № 2 (21). – С. 8–15.

Старилов Ю. Н. Станет ли Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации основой для развития законодательства об административных процедурах? / Ю. Н. Старилов // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 15–22.

Старилов Ю. Н. «Управленческая» и «судебная» концепции административного процесса : развитие, современное значение и взаимодействие / Ю. Н. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право. – 2006. – № 1. – С. 110–141.

Старилов Ю. Н. Юридические суждения о пользе административного правосудия / Ю. Н. Старилов // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – С. 9–24. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7.

Старостин С. А. Административный процесс как отрасль публичного права / С. А. Старостин // Административное право и процесс. – 2017. – № 4. – С. 13–20.

Стахов А. И. Административно-процессуальное право как регулятор административного судопроизводства в России / А. И. Стахов // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 43–49.

Студеникина М. С. Кодификация законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях : история, современность, перспективы развития / М. С. Студеникина // Административное право и процесс. – 2014. – № 9. – С. 39–44.

Тарибо Е. В. Нарушение прав как критерий принятия административных исковых заявлений / Е. В. Тарибо // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 1. – С. 10–12.

Тарибо Е. В. Нарушения и затрагивание прав и свобод как предпосылки права на административный иск / Е. В. Тарибо // Судья. – 2017. – № 3. – С. 32–36.

Туманова Л. В. Необходимость расширения сферы административного судопроизводства / Л. В. Туманова // Судья. – 2017. – № 3. – С. 15–17.

Устюжанинова Е. А. Некоторые вопросы правового регулирования института административной юстиции в США / Е. А. Устюжанинова // Административное право и процесс. – 2017. – № 2. – С. 80–83.

Фоков А. П. Административное судопроизводство в Российской Федерации : перспективы законодательного обеспечения / А. П. Фоков, Е. Н. Щербак // Административное право и процесс. – 2014. – № 12. – С. 14–17.

Хаустова О. И. Принципы административной ответственности : проблемы реализации и пути их решения (на основе научных работ заслуженного юриста Российской Федерации Н. Г. Салищевой) / О. И. Хаустова // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 30–31.

Штатаина М. А. Эволюция теории административного процесса в научных работах заслуженного юриста Российской Федерации Российской Федерации Н. Г. Салищевой / М. А. Штатаина // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 19–24.

Щепалов С. В. Три уровня судебной дискреции в административном судопроизводстве / С. В. Щепалов // Российская юстиция. – 2016. – № 3. – С. 31–35.

Ярков В. В. КАС : традиции и новеллы / В. В. Ярков // Юрист. – 2016. – № 2. – С. 4–8.

Ярцев А. А. Правоприменительная практика Сената как Верховного административного суда. 1864–1890 гг. (по материалам споров губернаторов с земскими органами самоуправления) / А. А. Ярцев // Правоведение. – 2013. – № 5. – С. 243–256.

Ястребов О. А. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и необходимость изменений в системе юридического образования / О. А. Ястребов // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 2. – С. 72–74.

Административное судопроизводство, цивилистический процесс и проект единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации

Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // Вестник гражданского процесса. – 2015. – № 1. – С. 265–271.

Латышев А. Н. Концепция единого гражданского процессуального кодекса России : взгляд с другой стороны / А. Н. Латышев // Вестник гражданского процесса. – 2015. – № 1. – С. 46–70.

Малешин Д. Я. От концепции единого ГПК к общему Судебному кодексу / Д. Я. Малешин // Вестник гражданского процесса. – 2016. – № 3. – С. 10–24.

Сахнова Т. В. О концепте единого гражданского процессуального кодекса России (заметки по поводу) / Т. В. Сахнова // Вестник гражданского процесса. – 2015. – № 1. – С. 9–27.

Цивилистический процесс современной России : проблемы и перспективы / А. Т. Боннер, Н. А. Громошина, Т. В. Докучаева [и др.] ; под ред. Н. А. Громошиной. – М. : Проспект, 2017. – 208 с.

Ярков В. В. Проблемные вопросы регулирования компетенции в проекте кодекса гражданского судопроизводства Российской Федерации / В. В. Ярков // Вестник гражданского процесса. – 2015. – № 1. – С. 28–45.

ХРЕСТОМАТИИ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ (ПОЛИЦЕЙСКОМУ) ПРАВУ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. – Ч. 1 / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2004. – 720 с.

Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. – Ч. 2 / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2004. – 368 с.

Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. – 624 с.

КОММЕНТАРИИ, СБОРНИКИ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ, ОБЗОРЫ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Беспалов Ю. Ф. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный научно-практический) / Ю. Ф. Беспалов. – М. : Проспект, 2016. – 768 с.

Дугенец А. С. Порядок применения штрафов и иных административных мер : постатейный науч.-практ. комментарий глав 24–32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : учеб. пособие / А. С. Дугенец, М. Я. Масленников. – М. : ФОРУМ ; ИНФРА-М, 2012. – 336 с.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : постатейный науч.-практ. коммент. засл. деятеля науки Российской Федерации, д-ра юрид. наук, проф. А. П. Шергина. – М. : Редакция «Рос. газ.», 2008. – 840 с.

Комментарий к Закону Тверской области «О государственной гражданской службе Тверской области» от 21 июня 2005 года № 89-ЗО (с изменениями от 20 ноября, 28 декабря 2006 года, 17 июля 2007 года, 14 февраля 2008 года) (постатейный) / под ред. Д. В. Зеленина. – Тверь, 2008. – 155 с.

Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный) / А. П. Рыжаков. – М. : Дело и сервис, 2016. – 624 с.

Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации / О. В. Аксенова, С. А. Алешукина, Н. А. Антонова [и др.] ; под общ. ред. А. А. Муравьева. – М. : Проспект, 2016. – 408 с.

Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / под ред. В. В. Яркова. – М. : Статут, 2016. – 1295 с.

Комментарий к Кодексу города Москвы об административных правонарушениях (постатейный) с практическими разъяснениями и комментариями официальных органов и постатейными материалами / сост. А. Б. Борисов. – М. : Книж.

мир, 2009. – 584 с.

Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. – М. : Юрайт, 2010. – 1590 с.

Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под общ. ред. Н. А. Овчинникова. – М. : Экзамен, 2009. – 925 с.

Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Н. Г. Салищевой. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2009. – 1136 с.

Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (поглавный) / Ю. Е. Аврутин, С. П. Булавин, Ю. П. Соловей, В. В. Черников. – М. : Проспект, 2011. – 352 с.

Комментарий к Федеральному закону «О техническом регулировании». – М. : РОСИСПЫТАНИЯ, 2009. – 404 с.

Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 2013 / сост. и отв. ред. О. С. Хохрякова. – М. : Норма, 2014. – 992 с.

Обзор судебной практики высших судебных инстанций по делам об административных правонарушениях за 2008–2012 годы (по состоянию на 1 января 2013 года) / отв. ред. Е. В. Овчарова. – М. : Статут, 2013. – 397 с.

Обзор судебной практики по спорам, вытекающим из служебных отношений на федеральной государственной гражданской службе / С. В. Наймушин, Н. В. Новоселова, С. Д. Хазанов. – М., 2010. – 116 с.

Определения Верховного Суда Российской Федерации по делам об оспаривании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, 2006–2007 : сборник / сост. В. Н. Пирожков, Л. А. Калинина, В. Б. Хаменков [и др.] ; отв. ред. В. М. Лебедев. – М. : Норма, 2009. – 1008 с.

Определения Верховного Суда Российской Федерации по делам об оспаривании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, 2008 : сборник / сост. В. Н. Пирожков, Л. А. Калинина, Ю. С. Бондарева, Ю. В. Фокина ; отв. ред. В. М. Лебедев. – М. : Норма, 2009. – 752 с.

Решения Верховного Суда Российской Федерации по административным делам (первая инстанция), 2015 : сборник / [сост. Ю. Г. Иваненко, Т. М. Белякова] ; отв. ред. В. М. Лебедев. – М. : Норма, 2016. – 720 с.

Федеральный закон «О полиции» в схемах : справ. пособие / С. Р. Футо, В. В. Черников. – М. : Проспект, 2014. – 416 с.

ПРАКТИКУМЫ

Административное право : практикум / под ред. Ю. Н. Старилова ; Воронежский государственный университет. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. – 308 с.

Административное право : практикум / под ред. Ю. Н. Старилова. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2010. – 224 с.

Административное право : практикум : учеб.-практ. пособие для бакалавров / под общ. ред. Н. М. Конины, Е. И. Маториной. – М. : Юрайт, 2014. – 446 с. – Серия: Бакалавр. Базовый курс.

Административное право России : практикум / под ред. Н. М. Конины, Ю. В. Соболевой. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа ; М. : СПС ГАРАНТ, 2009. – 168 с.

Административное право Российской Федерации : практикум. – М. : Зерцало-М, 2008. – 160 с.

Белов С. А. Административное право : практикум. – СПб. : Издат. дом СПбГУ ; Изд-во юрид. фак-та СПбГУ ; Университ. издат. консорциум «Юрид. кн.», 2009. – 152 с.

Вишнякова А. С. Административное право : практикум : учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры / А. С. Вишнякова ; под ред. А. Б. Агапова. – Юрайт, 2016. – 298 с.

Настольная книга судьи по делам об административных правонарушениях : науч.-практ. пособие / под ред. Н. Г. Салищевой. – М. : ТК Велби : Проспект, 2008. – 304 с.

Стахов А. И. Административное право России : учеб. и практикум для прикладного бакалавриата / А. И. Стахов, П. И. Кононов, Е. В. Гвоздева. – М. : Юрайт, 2016. – 302 с.

ЮБИЛЕЙНЫЕ ИЗДАНИЯ НАУЧНЫХ ТРУДОВ

Аврутин Ю. Е. Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве / Ю. Е. Аврутин ; вступит. ст. д-ра юрид. наук, проф., засл. деятеля науки РФ Ю. Н. Старилова. – СПб. : Юрид. центр, 2017. – 720 с.

Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – 1060 с. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7.

Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности : теория и практика : материалы V Всерос. науч.-практ. конф., посв. 60-летию д-ра юрид. наук, проф. Виктора Васильевича Денисенко (г. Краснодар, 3 июня 2016 г.). – Краснодар : Краснодар. ун-т МВД России, 2016. – 494 с.

Попов Л. Л. Ренессанс государственного управления в России. Избранное / Л. Л. Попов. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2015. – 368 с.

Россинский Б. В. Избранное / Б. В. Россинский. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. – 592 с.

Салищева Н. Г. Избранное / Н. Г. Салищева. – М. : РАП, 2011. – 568 с.

Современные проблемы административного и полицейского права : сб. ст., посв. 55-летию юбилею д-ра юрид. наук, проф. Юрия Петровича Соловья. – Омск : Омская юрид. акад., 2013. – 288 с.

Сорокин В. Д. Избранные труды / В. Д. Сорокин ; предисл. Д. Н. Бахрах, В. В. Денисенко. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2005. – 1086 с.

Старилов Ю. Н. Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения ... : сб. избр. науч. трудов / Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. – 636 с.

Шергин А. П. Административно-деликтное право и законодательство : (статьи, выступления, размышления) : сб. науч. тр. / А. П. Шергин. – М. : ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2015. – 283 с.

Шергин А. П. Избранные труды юбиляра / А. П. Шергин ; сост. и отв. ред. проф. В. Г. Татарян. – М. : Акад. эконом. безопасности МВД России, 2005. – 487 с.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Горин Е. В. Актуальные проблемы административно-правового регулирования. Т. 1 / Е. В. Горин, М. В. Костенников, А. В. Куракин. – М. : Маросейка, 2010. – 496 с.

Костенников М. В. Актуальные проблемы науки административного права. Т. 2 / М. В. Костенников, А. В. Куракин ; под ред. Н. А. Овчинникова ; Науч. школа Всерос. ин-та повышения квалификации сотрудников МВД России. – М. : Маросейка, 2011. – 576 с.

Костенников М. В. Актуальные проблемы обеспечения законности и противодействия коррупции в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации. Т. 3 / М. В. Костенников, А. В. Куракин, Н. А. Овчинников. – М. : Маросейка, 2012. – 365 с.

Мицкевич Л. А. Очерки теории административного права : современное наполнение / Л. А. Мицкевич. – М. : Проспект, 2015. – 296 с.

ЕЖЕГОДНИК ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

Ежегодник публичного права – 2014 : Административное право : сравнительно-правовые подходы. – М. : Инфотропик Медиа, 2014. – 480 с.

Ежегодник публичного права – 2015 : Административный процесс. – М. : Инфотропик Медиа, 2015. – 464 с.

Ежегодник публичного права – 2016 : Административный акт. – М. : Инфотропик Медиа, 2016. – 572 с.

МАТЕРИАЛЫ ЕЖЕГОДНО ПРОВОДИМЫХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ВСЕРОССИЙСКИХ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИХ КОНФЕРЕНЦИЙ ПО ПРОБЛЕМАМ СОВРЕМЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА²

***Небугский клуб административистов –
Всероссийская научно-практическая конференция,
посвященная памяти профессора В. Д. Сорокина***

Теория и практика административного права и процесса : материалы VIII Всерос. науч.-практ. конф., посв. пам. проф. В. Д. Сорокина, 3–6 октября 2013 г. / отв. ред. проф. В. В. Денисенко. – Краснодар : Краснодар. ун-т МВД России, 2014. – 348 с.

² В данном разделе указаны лишь отдельные научные труды, опубликованные по материалам некоторых научных форумов. Необходимо обратить внимание обучающихся на то, что фактически ежегодно по материалам проведенных научных конференций публикуются сборники научных трудов.

Московская юридическая неделя

**Международная научно-практическая конференция
(Кутафинские чтения) Московского государственного
юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)
«Современное состояние и тенденции развития предмета
и системы российского административного права»**

Обеспечение прав и свобод человека в современном мире : материалы конференции : в 4 ч. – Ч. 4. – М. : Проспект, 2017. – 400 с.

«Сорокинские чтения»

**Ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция
(Санкт-Петербургский университет МВД России)**

Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 года : в 3 ч. – Ч. I / сост. Ю. Е. Аврутин, А. И. Каплунов. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та МВД России, 2015.

Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. ст. по материалам ежегодной Всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), посв. 70-летию д-ра юрид. наук, проф., засл. деятеля науки Российской Федерации, засл. юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича, 24 марта 2017 года : в 3 ч. / под ред. Ю. Е. Аврутина, А. И. Каплунова. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та МВД России, 2017. – Ч. I. – 272 с.

Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. ст. по материалам ежегодной Всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), посв. 70-летию д-ра юрид. наук, проф., засл. деятеля науки Российской Федерации, засл. юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича, 24 марта 2017 года : в 3 ч. / под ред. Ю. Е. Аврутина, А. И. Каплунова. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та МВД России, 2017. – Ч. II. – 260 с.

Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. ст. по материалам ежегодной Всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), посв. 70-летию д-ра юрид. наук, проф., засл. деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича, 24 марта 2017 года : в 3 ч. / под ред. Ю. Е. Аврутина, А. И. Каплунова. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та МВД России, 2017. – Ч. III. – 268 с.

**Международная научно-практическая конференция,
посвященная памяти Юрия Марковича Козлова**

Актуальные проблемы законодательства об административных правонарушениях : материальный и процессуальный аспекты : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посв. пам. Юрия Марковича Козлова и 10-летию вступления в силу Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (22 февраля 20013 г., МГЮА им. О. Е. Кутафина). – М. : МГЮА им. О. Е. Кутафина, 2012. – 203 с.

15 лет Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях : итоги и перспективы : материалы X Междунар. науч.-практ. конф., посв. пам. д-ра юрид. наук, проф. Юрия Марковича Козлова (1925–2002) (г. Москва, 16 февраля 2017 г., МГЮУ им. О. Е. Кутафина). – М. : МГЮА – Университет им. О. Е. Кутафина, 2017.

Ежегодная Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административной ответственности» (Омск, ЧОУ ВО «Омская юридическая академия»)

Актуальные проблемы административной ответственности : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Омск, 24 мая 2013 г.). – Омск : Омская юрид. академия, 2013. – 204 с.

Актуальные проблемы административной ответственности : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Омск, 16 мая 2014 г.). – Омск : Омская юрид. академия, 2014. – 224 с.

Актуальные проблемы административной ответственности: материалы IX Междунар. науч.-практ. конф. (Омск, 26 мая 2017 г.). – Омск : Омская юрид. академия, 2017. – 244 с.

Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (Институт открытого образования, юридический факультет, Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н. Н. Лобачевского)

Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства : материалы II Всерос. науч.-практ. конф. (Россия, г. Нижний Новгород, 9–10 июня 2016 г.) / отв. ред. А. В. Мартынов. – Н. Новгород : Изд-во Нижегород. гос. ун-та им. Н. Н. Лобачевского, 2016. – 530 с.

Всероссийская научно-практическая конференция на тему «Административное судопроизводство: вопросы развития теории административного процессуального права и проблемы судебной практики» (Юридический факультет, ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»)

Материалы Первой научно-практической конференции «Российское законодательство об административном судопроизводстве – новая платформа для развития современной системы и структуры правоотношений» // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 1. – 128 с.

**СПЕЦИАЛЬНЫЕ НАУЧНЫЕ ЖУРНАЛЫ
(публикуют материалы по административно-правовой тематике)**

Административное право и процесс – издается с 2004 г.; выходит один раз в месяц.

Вестник Евразийской академии административных наук – учрежден НП «Евразийская академия административных наук»³ и издается с 2007 г.; выходит 4 раза в год.

Журнал административного судопроизводства – учрежден Воронежским государственным университетом и издается с 2016 г.; выходит 4 раза в год.

Административное и муниципальное право – издается с 2008 г. ООО «НБ-Медиа»; выходит 12 раз в год.

³ См.: Евразийской академии административных наук – 10 лет // *Вестник Евразийской академии административных наук*. 2015. № 1 (30). С. 7–8.

Учебное издание

ОБЩЕЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Учебник

2-е издание, пересмотренное и дополненное

Часть 2

**Административно-деликтное право (КоАП РФ)
Административное судопроизводство (КАС РФ)**

Под редакцией

Старилова Юрия Николаевича

Редактор *Ю. С. Гудкова*

Компьютерная верстка *Л. О. Мецзяковой*

Подписано в печать 11.10.2017. Формат 70×104/16
Уч.-изд. л. 68,6. Усл. печ. л. 66,8. Тираж 1000 экз. Заказ 66

Издательский дом ВГУ

394018 Воронеж, пл. Ленина, 10

Отпечатано в типографии Издательского дома ВГУ

394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3