

Академия управления МВД России

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

Учебное пособие

Москва • 2022

УДК 342.9
ББК 67.401
А31

*Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России*

Рецензенты: *Е. В. Виноградова*, первый заместитель Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор; *А. М. Сокол*,врио начальника отдела Главного управления по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации МВД России; *М. В. Мозжухина*, заместитель начальника отдела развития информационных технологий в сфере миграции Главного управления по вопросам миграции МВД России; *А. С. Ускова*, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного областного университета, кандидат юридических наук, доцент.

А31

Административный процесс : учебное пособие / А. В. Шевцов [и др.]. – Москва : Академия управления МВД России, 2022. – 136 с.

ISBN 978-5-907530-60-7

В учебном пособии рассматриваются вопросы административного процесса, его сущности, содержания, видов административных производств. Предназначено для магистрантов, обучающихся по направлению подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление, а также для адъюнктов и соискателей при подготовке к сдаче экзамена кандидатского минимума по научной специальности 5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

УДК 342.9
ББК 67.401

ISBN 978-5-907530-60-7 © Академия управления МВД России, 2022

Авторский коллектив:

Шевцов Александр Валерьевич, кандидат юридических наук, доцент – темы 3, 9, 10, 12;

Николаев Александр Геннадьевич, кандидат юридических наук, доцент – тема 11;

Редкоус Владимир Михайлович, доктор юридических наук, профессор – введение, заключение;

Миронов Анатолий Николаевич, доктор юридических наук, доцент – темы 2, 4;

Носатов Юрий Николаевич, кандидат юридических наук – тема 6;

Семенистый Александр Валерьевич, кандидат юридических наук, доцент – тема 1;

Столярова Зинаида Николаевна, кандидат юридических наук – темы 7, 8;

Уваров Максим Александрович, кандидат юридических наук – темы 3, 5;

Воронов Алексей Михайлович, доктор юридических наук, профессор – введение, заключение.

Содержание

Введение	5
Глава I. Общая характеристика административного процесса органов публичного управления	7
Тема 1. Система органов публичной власти Российской Федерации	7
Тема 2. Формы государственного и муниципального управления	17
Тема 3. Понятие, принципы административного процесса. Административные производства и процедуры	25
Глава II. Административные процедуры	38
Тема 5. Лицензионно-разрешительные процедуры	45
Тема 6. Контрольно-надзорные процедуры	55
Тема 7. Процедуры предоставления государственных услуг	65
Тема 8. Процедуры регистрации	73
Глава III. Административная юрисдикция	87
Тема 9. Производство по делам об административных правонарушениях и исполнение административных наказаний	87
Тема 10. Производство по применению принудительных мер административного правоограничения	99
Тема 11. Производство по дисциплинарным делам	105
Тема 12. Производство по обращениям, административно-правовым жалобам и спорам	119
Заключение	122
Список литературы	124

Введение

Появление новой учебной дисциплины «Административный процесс органов публичного управления» свидетельствует о том, что ее изучение имеет важное значение для последующего осуществления правоприменительной, правоохранительной, управленческой деятельности, слушателями, обучающимися по направлению подготовки магистратуры 38.04.04 Государственное и муниципальное управление.

Феномен формирующихся научно-практических представлений об административном процессе исследовался и изучался на протяжении многих десятилетий, при этом ученые административисты и представители практики так и не пришли к единому универсальному мнению о его отличительных признаках, сущности, видах, а самое главное – о принципах классификации административных производств.

Вместе с тем современный административный процесс является разновидностью юридического процесса, в связи с чем он обладает признаками последнего. Следует отметить, что каждый вид юридического процесса имеет и свои специфические особенности, и административный процесс здесь не исключение.

Специфика административного процесса обусловлена возможностью воздействия административно-процессуальных норм на широкий спектр общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся в сфере публичного управления.

Административно-процессуальные нормы способствуют реализации не только позитивных норм различной отраслевой принадлежности, но и дают возможность реализации мер административного принуждения.

Различные субъекты государственного управления реализуют административно-процессуальные нормы по самому широкому спектру вопросов, возникающих в сфере государственного управления от предоставления государственных услуг гражданам и организациям до обеспечения общественного порядка, безопасности и применения различных видов юридической ответственности к лицам, совершившим противоправные деяния. Среди них особое место занимают органы внутренних дел.

Органы внутренних дел, собственно, как и иные органы исполнительной власти, осуществляют в большом объеме как процедурные, так юрисдикционные административные производства.

Целью данного учебного пособия является систематизация научных взглядов и подходов к изучению административного процесса в целом и основных административных производств в частности.

Пособие включает в себя три главы, состоящие из двенадцати тематических разделов, введение, заключение, а также список литературы. В первой главе дана общая характеристика административного процесса органов публичного управления, вторая глава раскрывает особенности и разнообразие административных процедур, третья глава посвящена основным административно-юрисдикционным производствам в структуре исследуемого административного процесса.

Помимо вышеуказанной учебной дисциплины учебное пособие будет применяться в ходе проведения учебных практических занятий с обучающимися по направлениям подготовки магистратуры: 38.04.02 Менеджмент (учебная дисциплина «Административно-юрисдикционная деятельность»); 38.04.03 Управление персоналом (учебная дисциплина «Кадровое обеспечение управленческой деятельности»); 38.04.04 Государственное и муниципальное управление (учебная дисциплина «Управление в организации»).

Авторы данного пособия надеются, что оно окажет помощь соискателям, адъюнктам в подготовке к сдаче вступительного экзамена в адъюнктуру и кандидатского минимума по научной специальности 5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Глава I. Общая характеристика административного процесса органов публичного управления

Тема 1. Система органов публичной власти Российской Федерации

В отечественной науке административного права и в теории публичного управления устоялось понимание административного процесса (в расширенном значении) как деятельности органов публичного управления и их должностных лиц по реализации возложенных на них полномочий и функций, а также совокупности соответствующих административно-процессуальных норм в основе такой деятельности.

В этом значении административный процесс охватывает все направления деятельности органов, реализующих публичное управление, на всех стадиях публичного управления¹.

Для общей характеристики административного процесса органов публичного управления необходимо раскрыть понятие системы и структуры органов публичной власти.

Органы публичной власти, как организации, реализующие публичную власть в обществе и государстве, предназначены для управления обществом на разных уровнях.

В современном российском законодательстве до 2020 г. отсутствовало понятие «орган публичной власти». Оно является обобщающим для правовых понятий «орган государственной власти» и «орган местного самоуправления», которые осуществляют публичную власть на территории России.

В соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»², организация

¹ *Понкин И. В.* Понятие, структура и особенности административного процесса // Административное право и процесс. 2018. № 5. С. 6–9.

² О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

публичной власти, установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти стало относиться к ведению Российской Федерации.

Следует отметить, что термин «публичная власть» не только указан в наименовании самого закона, но и вводится им в текст Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 67; п. «г» ст. 71; ч. 2 ст. 80; п. «е.5» ст. 83; ч. 3 ст. 131; ч. 3 ст. 132)¹. Поправками в Конституцию Российской Федерации, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г., понятие публичной власти в тексте Конституции Российской Федерации расшифровано не было, однако 25 ноября 2020 г. Государственной Думой Российской Федерации был принят Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации»², нормы которого направлены на обеспечение согласованного функционирования единой системы публичной власти и определяют основы ее функционирования. Закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации и в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определяет основы функционирования публичной власти, а также статус, организационно-правовые основы формирования и деятельности Государственного Совета Российской Федерации³. В ст. 2 Закона устанавливается, что в понятие единой публичной власти входят федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности. Отмечается, что координация деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти, представляет собой систему действий и решений, которые направлены на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, осуществляются и принимаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации Пре-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.10.2021).

² О Государственном Совете Российской Федерации: Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

³ *Кобзарь-Фролова М. Н.* Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 2. С. 192–203.

зидентом Российской Федерации, а также в пределах своей компетенции Правительством Российской Федерации, Государственным Советом, другими органами публичной власти.

Государственный Совет является конституционным государственным органом, который формирует Президент Российской Федерации для содействия ему в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти.

Следует отметить, что органы публичной власти принято делить таким образом:

- федеральные органы государственной власти (центральные или общенациональные органы государственной власти);
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации (региональные);
- органы местного самоуправления (местные).

Первые два уровня относятся к государственной власти, третий (местные органы) относится к особой категории публичной власти – местному самоуправлению (закреплено гл. 8 Конституции Российской Федерации). Органы публичной власти России разделяются и в соответствии с принципом разделения властей (законодательная, исполнительная, судебная ветви власти).

Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается субъектами самостоятельно в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹. Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

К федеральным органам государственной власти относятся:

- глава государства – Президент Российской Федерации;
- федеральный законодательный орган – Федеральное собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума);
- Правительство Российской Федерации во главе с Председателем Правительства;

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

– федеральные органы исполнительной власти: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство которыми осуществляют Президент Российской Федерации либо Председатель Правительства Российской Федерации;

– судебные органы – Конституционный Суд Российской Федерации; Верховный Суд Российской Федерации; кассационные суды общей юрисдикции, апелляционные суды общей юрисдикции, верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции; арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

– Федеральное Собрание Российской Федерации как высший законодательный орган – двухпалатный государственный орган.

Верхняя палата – Совет Федерации, постоянно действующий орган, в состав которого входят по два представителя (сенатора) от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Срок полномочий сенатора соответствует сроку полномочий назначившего его органа государственной власти субъекта Российской Федерации, порядок формирования регламентирует Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»¹.

Наделение полномочиями сенатора Российской Федерации – представителя от субъекта Российской Федерации осуществляется соответственно законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации нового созыва и вновь избранным высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на срок полномочий указанного органа на основе волеизъявления избирателей данного субъекта Российской Федерации.

¹ О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 52 (ч. 1). Ст. 8585.

Нижняя палата Федерального Собрания Российской Федерации – Государственная Дума, состоит из 450 депутатов. Порядок выборов депутатов устанавливается Федеральным законом от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹ и избирательным законодательством Российской Федерации. К ее ведению относятся вопросы одобрения предложенной Президентом Российской Федерации кандидатуры на должность Председателя Правительства Российской Федерации; решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации; утверждение по представлению Президента Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации; назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации и ряд других.

Палаты российского парламента являются основными субъектами законодательного процесса: Государственная Дума принимает федеральные конституционные и федеральные законы, Совет Федерации одобряет или не одобряет их. Для решения разногласий между палатами конституционно предусмотрена возможность создания согласительной комиссии.

Исполнительная власть часто именуется административной властью, так как представляет собой исполнительно-распорядительную, организационную деятельность государства. Она обладает наиболее разветвленной системой соподчиненных друг другу государственных органов. Высшим исполнительным органом государственной власти является Правительство Российской Федерации – коллегиальный орган, возглавляющий единую систему исполнительной власти Российской Федерации.

Общие полномочия Правительства Российской Федерации включают: разработку, представление в Государственную Думу и исполнение федерального бюджета; организацию процесса реализации внутренней и внешней политики Российской Федерации; регулирование социально-экономической сферы; осуществление управления федеральной собственностью; координацию и контроль деятельности органов системы исполнительной власти; формирование и реализацию целевых программ и т. д. Правительство Российской Федерации имеет специальные полномочия в каждой сфере жизнедеятельности общества; издает правовые акты (поста-

¹ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

новления, распоряжения), обязательные для исполнения на территории страны, которые могут быть отменены Президентом Российской Федерации в случае противоречия Конституции Российской Федерации и действующему законодательству.

Правительство Российской Федерации осуществляет руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹ система федеральных органов исполнительной власти имеет три звена, включает федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Градация произошла по функциональному принципу: федеральные министерства выполняют функции по разработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию деятельности в конкретной сфере жизнедеятельности общества; федеральные агентства осуществляют в установленной сфере деятельности функции по предоставлению государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции; федеральная служба осуществляет функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Федеральные органы исполнительной власти имеют право формировать территориальные органы. Правила их организации и деятельности отражены в Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452². Такие органы образуются для осуществления полномочий федерального органа исполнительной власти на определенной территории. Положения о территориальных органах утверждаются руководителями соответствующих федеральных министерств, служб и агентств, в них отражены правила осуществления распорядительных, разрешительных, контрольно-надзорных полномочий, мер государственного принуждения; реализации федеральных целевых программ, планов и иных мероприятий; взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации,

¹ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

² О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

органами местного самоуправления, иными территориальными органами и полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах.

На уровне субъектов Российской Федерации существуют следующие органы публичной власти:

– высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (может возглавлять исполнительную власть субъекта Российской Федерации);

– законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации;

– исполнительный – Правительство субъекта Российской Федерации, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации (министерства, департаменты, управления, отделы) и их территориальные органы (если создаются);

– судебной – конституционный (уставный) суд и мировые суды, являющиеся судами общей юрисдикции, деятельность которых регламентируется региональным законодательством.

На уровне местного самоуправления существуют только органы исполнительной власти, так как на муниципальном уровне законы не принимаются. Представительный орган муниципального образования, например, городская дума, наряду с администрацией муниципального образования только участвуют в процессе реализации федеральных и региональных законов.

Практика реализации административных норм позволяет выделить государственные органы особой компетенции, осуществляющие контрольно-надзорные и иные полномочия, не входящие в полномочия ни законодательных, ни исполнительных, ни судебных государственных органов. Например, Прокуратура Российской Федерации¹, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (избирательное законодательство), Счетная палата Российской Федерации², контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации³, Уполномоченный по правам челове-

¹ О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

² О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

³ О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

ка в Российской Федерации¹, Уполномоченные по правам ребенка в Российской Федерации² и прочие.

Органы публичной власти обладают рядом специфических признаков независимо от того, государственные или негосударственные они:

- во-первых, их деятельность направлена на удовлетворение публичных интересов, поэтому они выступают от имени всего общества или его части, например, населения муниципалитета или субъекта Российской Федерации;
- во-вторых, порядок их формирования и деятельности регламентирован нормативными правовыми актами (конституцией, законами, подзаконными актами, актами местного самоуправления);
- в-третьих, деятельность этих органов носит публично-властный характер и оформляется, как правило, в виде правовых решений, которые подлежат обнародованию, а не опубликованный акт не имеет юридической силы, и только в незначительной мере органы публичной власти используют устные решения и приказы.

Конституционным органом, который осуществляет подготовку президентских решений по вопросам стратегии развития России, по вопросам проведения единой государственной политики в области обеспечения национальной безопасности, является Совет Безопасности Российской Федерации³. Функции и задачи Совета Безопасности Российской Федерации широки и сводятся к работе в двух направлениях – формирование стратегии внутренней и внешней политики государства и стратегии политики национальной безопасности.

Рабочим аппаратом Президента Российской Федерации является Администрация Президента Российской Федерации, государственный орган, сформированный в соответствии с Конституцией Российской Федерации в целях обеспечения деятельности главы государства и осуществления контроля за исполнением его решений на основании Указа Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 490 «Об утверждении Положения об Администрации

¹ Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

² Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации: Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ // СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. 1). Ст. 8427.

³ Об утверждении Положений о Совете Безопасности Российской Федерации и аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, а также об изменении и признании утратившими силу отдельных актов Президента Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 7 июня 2004 г. № 726 // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2392.

Президента Российской Федерации»¹, иными указами и распоряжениями Президента Российской Федерации. Состав Администрации представлен большим кругом должностных лиц и структурных подразделений.

В России активно развивается институт представительства Президента Российской Федерации на различных уровнях публичной власти и управления. Сегодня полномочные представители Президента Российской Федерации осуществляют деятельность в Высших Судах Российской Федерации, в палатах Федерального Собрания Российской Федерации, представляя интересы Президента Российской Федерации и способствуя осуществлению его деятельности как гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации функционирует и в федеральных округах, сформированных Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»². Полпред Президента в федеральном округе как федеральный государственный служащий входит в состав Администрации Президента, назначается и освобождается от должности по представлению руководителя Администрации Президента, непосредственно подчиняется главе государства. Аппараты полномочных представителей – самостоятельные подразделения Администрации Президента Российской Федерации. При полномочных представителях Президента Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти, повышения эффективности института представительства, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 337 «О советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах»³, функционируют совещательные органы – советы.

¹ Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 490 // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.

² О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

³ О советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах: Указ Президента Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 337 // СЗ РФ. 2005. № 13. Ст. 1139.

Подводя итог изложенному, отметим, что система органов публичной власти в России строится с учетом общечеловеческих ценностей и существующих научных представлений. В масштабе страны существует целостная, социально единая, но в различных организационных формах, со сходными, но неодинаковыми функциями и ответственностью система органов публичной власти – от главы государства и парламента до сельского схода с избранным им старостой. На каждом уровне территориальной организации страны свои органы публичной власти действуют в конечном счете от имени всего российского народа или от имени народа своего территориального образования.

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите специфические признаки органов публичной власти, независимо от того, государственные или негосударственные они.
2. Какие существуют органы публичной власти особой компетенции, осуществляющие контрольно-надзорные и иные полномочия, не входящие в полномочия ни законодательных, ни исполнительных, ни судебных государственных органов?
3. Из каких звеньев (органов) складывается система представительных органов в Российской Федерации?
4. Из каких звеньев (органов) складывается система исполнительных органов в Российской Федерации?
5. Из каких видов судебных органов складывается судебная система Российской Федерации и как построена система судебных органов субъектов Российской Федерации?

Тема 2. Формы государственного и муниципального управления

1. Понятие и виды форм государственного и муниципального управления.

Осуществление государственного и муниципального управления в соответствующих направлениях имеет определенное внешнее выражение, которое принято именовать формой. Используемые в рамках государственного или муниципального управления формы выступают в качестве важного инструмента осуществления исполнительной власти, от выбора форм управления во многом зависит успешность решения стоящих перед ними задач и функций в сферах управления.

В юридической сфере жизнедеятельности государства исследование осуществляется, как правило, в отношении форм юридической деятельности.

Своеобразием отличается взгляд И. М. Зайцева на определение категории правовой формы деятельности: «Форма – это правовая конструкция нормативного упорядочивания деятельности и соответствующих документов»¹. По мнению автора, юридическая форма регламентирует как правовую деятельность граждан, организаций, должностных лиц и компетентных органов, так и официальные документы, в которых закрепляются итоги этой деятельности.

Н. Н. Вопленко и Р. Ф. Васильев в качестве форм юридической деятельности указывают только правовые акты, которые отражают и закрепляют юридические действия, способы и средства их осуществления; вынесенные решения².

Вместе с тем, применительно к нашей теме, предлагаемое авторами понимание форм сужается только до юридической деятельности, что не позволяет в полной мере рассмотреть формы, используемые в государственном и муниципальном управлении.

Анализ предлагаемых в советский период дефиниций позволяет сказать, что под формой государственного управления предлагалось понимать внешнее выражение действий органов государственного управления, осуществляемых в рамках их компетенции.

В более поздний период и в настоящее время ситуация сильно не изменилась, тем более что серьезных исследований, посвя-

¹ *Зайцев И. М.* Понятие и содержание юридического процесса // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Москва, 2001. С. 441–442.

² *Вопленко Н. Н.* Официальное толкование норм права. Москва, 1976. С. 11, 28; *Васильев Р. Ф.* Акты управления. Москва, 1987. С. 71, 98, 113.

щенных формам государственного и муниципального управления, не проводилось.

Можно привести несколько примеров понимания форм государственного управления.

Ю. Н. Старилов следующим образом определяет форму управления: «это внешнее выражение практической реализации функций и методов управления, самого управляющего воздействия, конкретных действий, производимых в процессе осуществления исполнительной власти, административной деятельности»¹.

Авторы коллективной работы под административно-правовой формой государственного управления понимают «определенное правом внешне выраженное действие органа исполнительной власти или его должностного лица, осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее юридические последствия»².

Анализ имеющихся суждений относительно форм государственного управления позволил выделить несколько признаков форм управления:

1. Это способ внешнего выражения действий уполномоченных субъектов, который имеет различные проявления и которые мы можем наблюдать, видеть.

2. Использование форм управления возможно только органами исполнительной власти, их должностными лицами, а также иными субъектами, которые наделяются полномочиями по реализации исполнительной власти.

3. Использование форм государственного управления осуществляется в соответствии с действующим законодательством, определяющим порядок использования обозначенных нами форм государственного и муниципального управления.

4. Формы государственного и муниципального управления предназначены для реализации уполномоченными органами и их должностными лицами компетенции.

5. Вызывают определенные последствия, которые могут быть юридическими и неюридическими. И те, и другие важны для государственного и муниципального управления. Порой неюридические последствия могут перерасти в юридические и влечь за собой установленную законодательством юридическую ответственность. К примеру нарушение порядка совершения материально-техниче-

¹ *Старилов Ю. Н.* Административное право. Воронеж, 2001. Ч. 2. С. 13.

² *Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В.* Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л. Л. Попова. Москва: Норма, Инфра-М, 2011. С. 250.

ских операций повлечет за собой административную ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В результате под формой государственного или муниципального управления предлагаем понимать регламентируемое законодательством внешнее выражение действий уполномоченного органа исполнительной власти, или иного органа, наделенного полномочиями органа исполнительной власти по реализации их компетенции и влекущее за собой юридические или неюридические последствия.

Формы государственного и муниципального управления в зависимости от наличия либо отсутствия четко выраженных юридических последствий могут быть подразделены на правовые и неправовые.

Правовые формы влекут за собой юридические последствия и выражаются в издании правовых актов государственного и муниципального управления. Неправовые формы прямых юридических последствий не влекут, но являются необходимыми при организации деятельности органов государственного и муниципального управления.

Форма может быть названа правовой только в том случае, если в действиях, совершаемых субъектом исполнительной власти, отчетливо проявляется характерная для государственного управления юридическое волеизъявление данного субъекта.

Действия, которые повседневно осуществляются исполнительными органами (должностными лицами) в различных вариантах, и связанные с процессом непосредственной реализации исполнительной власти, сами по себе элементами такого процесса не являются, однозначно относятся к неправовым формам (организационные, аналитические, обеспечительные и т. д.).

Наибольшее значение в делении форм государственного и муниципального управления имеет их подразделение на правовые и неправовые, о которых речь пойдет далее.

2. Правовые формы государственного и муниципального управления.

Как было отмечено, разновидностью форм государственного и муниципального управления выступают правовые формы. Посредством правовых форм органы исполнительной власти организуют практическое осуществление своих задач и функций, повседневное и непрерывное управление в социально-политической, социально-культурной и социально-экономической сферах на основе и во исполнение действующего законодательства.

Наибольшее значение имеет деление правовых форм по их содержанию:

- издание нормативных актов управления;
- издание индивидуальных правовых актов;
- осуществление иных юридически значимых действий;
- заключение административных договоров.

В свою очередь, в зависимости от того, в рамках какой деятельности органов государственного и муниципального управления применяются обозначенные формы, их можно объединить в две разновидности: нормотворческая и правоприменительная.

В рамках нормотворческой формы принимаются нормативные правовые акты органов государственного и муниципального управления. Немного забегаая вперед, отметим, что процесс принятия нормативных правовых актов протекает через определенные этапы, что приведет в итоге к нормативному правовому акту.

Среди этапов представляется возможным обозначить следующее:

- выявление необходимости в разработке нормативного правового акта;
- определение исполнителей для подготовки проекта нормативного правового акта, его подготовка, обсуждение, согласование, доработка;
- принятие нормативного правового акта осуществляется уполномоченным органом государственного и муниципального управления, как правило, в лице руководителя органа;
- регистрация нормативного правового акта предусмотрена в отношении ряда актов органов государственного и муниципального управления;
- опубликование нормативного правового акта.

Правоприменительная форма в самом простом понимании заключается в действиях уполномоченных органов государственного и муниципального управления по изданию индивидуального правоприменительного акта как результата подведения конкретной жизненной ситуации под норму права.

Вместе с тем в процессе правоприменения совершаются различные действия, требующие процессуального оформления, например, связанные с применением мер процессуального обеспечения при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях и др. Составление данных документов необходимо для формирования доказательственной базы, необходимой для принятия объективного и справедливого решения по делу и вынесения итогового документа – индивидуального правоприменительного

акта. Указанные документы составляются в процессе совершения юридически значимых действий и выступают в качестве еще одной из разновидностей правовых форм государственного и муниципального управления.

Совершение юридически значимых действий ведет к возникновению субъективных прав и юридических обязанностей у участников, обратившихся в органы государственного и муниципального управления.

Возможность выделения такой самостоятельной разновидности правовых форм государственного и муниципального управления обусловлена не только соответствующими теоретическими исследованиями специалистов в области административного права¹, но и действующим законодательством².

Оптимальным считаем понимание юридически значимого действия органа государственного и муниципального управления данное И. А. Чижовым: «это властное воздействие административного органа на конкретное физическое или юридическое лицо, не оформляемое посредством издания (принятия) им индивидуального правового акта, осуществляемое на основании соответствующих норм административного права в целях обеспечения правового регулирования поведения этого лица, правовой охраны и защиты его прав и законных интересов, а также прав и законных интересов других лиц, безопасности общества и государства»³.

Большая часть юридически значимых действий совершается в рамках регулятивной деятельности органов государственного и муниципального управления: регистрации каких-либо объектов; постановки на учет объектов, граждан, юридических лиц или снятие с учета; проведении контрольно-надзорных мероприятий; лицензировании; удостоверении документов и др. Такого рода действия совершаются органами государственного и муниципального управления при предоставлении государственных или муниципальных услуг. Также действия могут совершаться в рамках охранительных

¹ Козбаненко В. А. Виды и правовые формы государственных управленческих решений. Москва, 2002. С. 22; Чижов И. А. Административно-правовые действия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006; и др.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391; О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 // Рос. газ. № 27. 18 февр. (документ утратил силу).

³ Чижов И. А. Административно-правовые действия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. С. 6.

правоотношений, например, до решения вопроса о привлечении к административной или дисциплинарной ответственности.

Еще одной из разновидностей правовых форм государственного и муниципального управления является административный договор, выделение которого, по мнению некоторых авторов¹, не является оправданным, и который стоит относить к разновидности правовых актов управления, наряду с нормативными и индивидуальными актами. Вместе с тем значительное количество авторов считают возможным выделять административный договор как самостоятельную форму государственного и муниципального управления, тем более что возможности их заключения определены, начиная с федерального законодательства и заканчивая муниципально-правовыми актами. Мы также придерживаемся позиции о самостоятельности административного договора среди правовых форм государственного и муниципального управления ввиду наличия у него специфических признаков.

Сложность состоит в том, что действующее российское законодательство не регламентирует процедуры разработки административного договора.

В качестве признаков административного договора можно выделить следующие:

1) одной из сторон договора выступает орган государственного или муниципального управления либо представляющие их должностные лица;

2) заключение административного договора регламентируется нормами административного права, по крайней мере должно регулироваться;

3) заключение административного договора имеет публичный интерес, но в то же время имеет своей целью и охрану прав и свобод физических и юридических лиц;

4) заключается, как правило, в виде соглашения, но могут иметь место и иные виды договоров;

5) выступает в качестве юридического факта для возникновения, изменения или прекращения правовых отношений и наделения их субъектов субъективными правами и юридическими обязанностями;

6) это согласованное многостороннее волеизъявление участников административного договора;

¹ Тихомиров Ю. А., Котелевская Н. В. Правовые акты. Москва, 1995. С. 95; Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. Москва: Статут, 2011. С. 170.

7) заключение договора направлено на решение задач и функций органа государственного и муниципального управления.

Административный договор органов государственного и муниципального управления следует рассматривать как основанное на нормах административного права согласованное многостороннее волеизъявление участников административного договора, имеющее своей целью реализацию задач и функций государственного и муниципального управления, охрану прав и свобод физических и юридических лиц посредством установления оснований возникновения, изменения или прекращения правоотношений.

3. Неправовые формы государственного и муниципального управления.

Реализация выполнения стоящих перед органом государственного управления задач достигается не только посредством применения правовых форм управления, влекущих за собой юридические последствия, но и использования форм, которые необходимы для внутренней организации и соответствующего обеспечения. В данном случае необходимо вести речь о неправовых формах государственного и муниципального управления. Несмотря на мнение отдельных авторов о том, что применение неправовых форм в сфере государственного управления является одним из условий, препятствующих противодействию коррупции¹, мы считаем, что во многом благодаря неправовым формам органы государственного и муниципального управления способны выполнять стоящие перед ними задачи.

Неправовые формы носят организационный, вспомогательный характер по отношению к внешней исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного и муниципального управления.

Неправовые формы в прямом виде не влекут юридические последствия, но их применение может стать основанием для применения органом государственного и муниципального управления правовых форм. Достаточно часто результаты применения правовых форм вызывают необходимость использования неправовых форм. К примеру, после проведения проверочных мероприятий в отношении органа государственного управления возникает необходимость провести совещание или собрание руководителей структурных подразделений органа либо всего коллектива для обсу-

¹ *Ильяков А. Д.* Правовое регулирование конфликта интересов на государственной службе посредством этических норм // Современное право. 2016. № 10. С. 65.

дения результатов проверки, составить план устранения выявленных недостатков. Опять же при проведении проверки возможным является довести до проверяемых положительный опыт в решении того или иного вопроса другими органами либо составление контролирующим органом методических рекомендаций или указаний для подконтрольных органов.

Применение неправовых форм управления имеет под собой в большинстве случаев нормативную регламентацию, где находит закрепление порядок использования данных форм и их оформления. Каждый орган государственного или муниципального управления строит свою деятельность, как правило, в соответствии с регламентом. Регламенты могут касаться внутренней организации деятельности органа, а также взаимодействия с иными органами. Практически все административисты¹ не возражают относительно деления неправовых форм управления, исходя из содержания на организационные и материально-технические действия.

Организационные действия способствуют повышению эффективности организации деятельности органа государственного и муниципального управления и могут быть реализованы в виде: совещаний, собраний, пресс-конференций, инструктивных сборов, распространении положительного опыта других органов государственного и муниципального управления, подготовке методических рекомендаций и указаний, оказании практической помощи исполнителям на местах, проведении инструктажа (например, при заступлении на службу), обучении исполнителей, изучение общественного мнения и др.

Материально-технические действия призваны обеспечить работу органов исполнительной власти и связаны с ведением делопроизводства, закупкой товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, регистрацией, оформлением, размножением и рассылкой документов, материалов, справок, обеспечением оргтехникой, транспортом, связью и др.

¹ См., например: *Уманская В. П., Малеванова Ю. В.* Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. Москва: Норма, 2020. С. 49; *Братановский С. Н.* Административное право. Общая часть: учебник. Москва: Директ-Медиа, 2013. С. 650; *Попов Л. Л., Мигачев Ю. И.* Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: РГ-Пресс, 2019. С. 190; и др.

Вопросы для самоконтроля:

1. Перечислите признаки и сформулируйте понятие формы государственного и муниципального управления.
2. Дайте характеристику правовым формам государственного и муниципального управления.
3. Приведите примеры организационных действий и материально-технических действий или операций.
4. Что в вашем понимании представляет собой юридически значимые действия?
5. Какое место среди правовых форм управления занимает административный договор и в чем его особенности?

Тема 3. Понятие, принципы административного процесса. Административные производства и процедуры

Административный процесс является основополагающей правовой категорией, т. к. связан с осуществлением управления в публичной сфере, реализацией административных и иных норм, задач и функций органов публичной власти.

Административный процесс стал объектом пристального изучения ученых-административистов в середине XX в. Ему посвятили свои научные труды такие известные ученые, как В. Д. Сорокин, А. Е. Лунев, Н. Г. Салищева, Ю. Н. Стариков, Ю. М. Козлов, А. П. Корнев, А. П. Алехин, Д. Н. Бахрах, М. А. Лапина, М. Я. Масленников, И. В. Панова, А. В. Куракин и другие.

Однако и сегодня есть вопросы не совсем решенные и осмысленные юридической наукой. Так, не сформулировано единого общепризнанного определения административного процесса, т. к. перечисленные выше авторы высказывали свои точки зрения, не отличающиеся однотипностью на административный процесс, рассматривали его в различных аспектах управленческой деятельности. Не решен также вопрос о разграничении понятий «административный процесс» и «административное производство», не уделялось должного внимания участникам административно-юрисдикционных производств, анализу и изучению их административно-процессуального статуса и т. д. По сей день идут споры в среде ученых о системе административного процесса, его структурных элементах, производствах, входящих в его состав.

Обозначенные трудности, скорее всего, связаны с тем, что понятие «процесс» в большей степени относится к деятельности судебных органов, которая связана с разрешением различных дел (уго-

ловных, гражданских, трудовых, семейных, арбитражных и т. д.) в рамках уголовного, арбитражного, гражданского процессов. Однако в таком понимании процесс сводится лишь к осуществлению такой функции государства, как правосудие¹, что по нашему мнению, не очень объективно.

В середине прошлого столетия сложилось две устойчивых точки зрения на сущность и содержание административного процесса, которые и в настоящее время находят своих приверженцев среди ученых. Эти точки зрения связаны с обоснованием двух концепций административного процесса – юрисдикционного и управленческого. Юрисдикционный процесс, как часть правоприменительной деятельности органов государственного управления, связан с принудительным воздействием субъекта управления на другого субъекта общественных публичных отношений и направлен на разрешение спорных ситуаций, возникающих в сфере публичного управления (например, принятие решений по жалобам, применение административного принуждения, назначение дисциплинарного взыскания)². Однако большая часть ученых-административистов придерживается управленческой концепции административного процесса, т. е. рассматривает его в более широком смысле³. Под управленческим административным процессом понимается реализация полномочий субъекта управления, т. е. его деятельность, связанная с решением задач и исполнением функций, представляется как процесс по реализации норм материального права, протекающий в порядке и формах, установленных правом. Обосновал и развивал до конца своих дней данную концепцию В. Д. Сорокин.

В современных публикациях по административному процессу встречаются различные мнения авторов на этот феномен. Также нет единства во мнении ученых на предмет разграничения терминов «административный процесс» и «административное производство». Так, С. Н. Махина в структуру административного процесса предлагает включить три вида производств: основные, специальные и особое (производство по обращениям граждан)⁴. И. И. Кононов делит

¹ Административная юрисдикция налоговых органов: учебник / под ред. М. А. Лапиной. Москва, 2012. С. 4.

² Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. Москва, 1964. С. 11.

³ Корнев А. П. Кодификация советского административного права. Москва: Юридическая литература, 1970. С. 67–68; Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. Санкт-Петербург: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург), 2002. 474 с.; и др.

⁴ Махина С. Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж: Издательство ВГУ, 1999. С. 73.

административный процесс на административно-распорядительный и административно-охранительный, которые далее подразделяются на административные производства¹. П. И. Кононов считает, что структуру административного процесса можно представить в виде совокупности административно-распорядительного процесса, административно-принудительного процесса, административно-защитного процесса². И. В. Панова предлагает подразделять административный процесс на три основных вида: административно-нормотворческий процесс; административно-правонаделительный процесс (процедурная деятельность); административно-юрисдикционный процесс. Причем каждый из обозначенных видов административного процесса наполняется своими административными производствами³. Аналогичной точки зрения придерживается и Д. Н. Бахрах⁴.

Широко распространено мнение о структуре административного процесса как совокупности составных его частей: административно-процедурного процесса и административно-юрисдикционного процесса. Административно-процедурный процесс связан с позитивной деятельностью субъектов управления (исполнительно-распорядительная), а административно-юрисдикционный процесс направлен на разрешение споров и конфликтов в сфере государственного управления⁵.

А. П. Алехин представляет административный процесс как совокупность внесудебной деятельности государственных органов (правотворческая, правоприменительная, рассмотрение споров) и административное судопроизводство, связанное с рассмотрением различных административных дел в судебных органах. В целом административно-процессуальная деятельность, по мнению А. П. Алехина, подразделяется на отдельные виды, которые он называет административными производствами⁶.

Интересна точка зрения на систему административного процесса Ю. А. Тихомирова, который выделяет позитивную и коллизионную

¹ Кононов П. И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. Киров, 2000. С. 67, 134, 140.

² Там же. С. 32.

³ Панова И. А. Административно-процессуальное право России. Москва: НОРМА, 2011. С. 327–328.

⁴ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. Москва: Норма, 2004. С. 547.

⁵ Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова. Москва: Юристъ, 2006. С. 391–418.

⁶ Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России: учебник. Москва: Зерцало, 2007. С. 363.

части административного процесса¹. По мнению Ю. А. Тихомирова, в административном процессе, исходя из классификации административно- процессуальных норм по целевому и функциональному назначению, «допустимо выделить: 1) общие процедуры (регламенты, правила) деятельности исполнительных органов и других организаций; 2) специальные процедуры, порядок разрешения тех или иных дел (земельных, жилищных и др.); 3) коллизионные процедуры, посвященные разбору коллизионных, конфликтных ситуаций и споров»². По сути, Ю. А. Тихомиров охватывает все сферы деятельности управленческих органов и предлагает нормативно их закрепить административными процедурами и регламентами, включая и административно-юрисдикционную деятельность органов исполнительной власти (коллизионные процедуры), и «смешанные административно-судебные процедуры».

Обосновывая сущность и структуру административного процесса, профессор Н. Г. Салищева предлагает подразделить его на административные процедуры, административную юрисдикцию и административную юстицию. По мнению автора, административные процедуры – это внешнее проявление полномочий органов государственной власти, административная юрисдикция осуществляется не только в административном, но и в судебном порядке, а административная юстиция направлена на судебный контроль за деятельностью государственной администрации в ее взаимоотношениях с гражданами и организациями³.

Определенные различия во мнениях ученых на природу, сущность, структуру административного процесса можно объяснить и методологическими трудностями, которые возникли в процессе исследования данной правовой категории. Одной из них является разграничение понятий «процесс» и «производство» и их соотношение в сфере государственного управления. Исследование этих категорий началось с их противопоставления⁴. Так, Н. Г. Салищева понимала административный процесс как юрисдикционную деятельность, т. е. деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения и применения к одной из них принудительных мер, а производство – как непо-

¹ Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: Полный курс. Москва: Издательство Ю. А. Тихомирова, 2005. С. 603–632.

² Там же. С. 606.

³ Административное право России: курс лекций / К. С. Бельский и др.; под ред. Н. Ю. Хамановой. Москва: ТК Велби; Проспект, 2007. С. 505–522.

⁴ Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (процессуальное регулирование). Воронеж, 1976. С. 31.

средственное применение административно-правовых норм. Сторонниками такого взгляда на административный процесс являются А. А. Демин, А. Ф. Клейман. Нам ближе мнение В. Д. Сорокина о соотношении административных производств с административным процессом как особенного с общим, т. е. производство является частью процесса, а процесс есть совокупность производств¹. Среди сторонников широкого смысла административного процесса можно назвать Д. Н. Бахраха, В. М. Манохина, В. И. Новоселова, Ю. М. Козлова и других ученых (рис. 1).



Рис. 1. Соотношение административного процесса и административного производства

Вопрос о структуре и содержании административного процесса обсуждался и обсуждается на всевозможных научных форумах, и все больше ученых-административистов считают необходимым принять единую точку зрения, высказанную В. Д. Сорокиным и состоящую в том, что понятие «административный процесс» является более широким, наиболее общим для всей управленческой деятельности, а административное производство отражает специфику той или иной деятельности субъекта управления в разрешении вопросов, стоящих перед ним. Поэтому, полагаем, что понятие «административное производство» можно сформулировать как рассмотрение и разрешение конкретных управленческих вопросов (индивидуальных админи-

¹ *Сорокин В. Д.* Административно-процессуальное право. Москва: Юридическая литература, 1972. С. 52. *Сорокин В. Д.* Метод правового регулирования. Москва: Юридическая литература, 1976. С. 140.

стративных дел), объединенных общностью предмета (производство по жалобам, регистрационное производство, лицензионное производство и т. д.), осуществляемых в рамках административно-процессуальной деятельности субъектами государственного управления.

Проиллюстрировать существенные различия в представлениях ученых о сложностной структуре административного процесса можно на известной в науке структурно-логической модели «Процесс в процессах А-Б-В».

Итак, в некий общий административный процесс интегрированы:

а) административно-правотворческий процесс (принятие нормативных правовых актов управления: приказы, инструкции, административные регламенты, положения, уставы, наставления, правила).

б) административно-процедурный процесс, состоящий из таких процедурных производств, как регистрационное производство (права и сделки с недвижимостью; юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; граждан по месту жительства и месту пребывания; общественных объединений; транспортных средств), лицензионное производство (выдача, продление, аннулирование лицензий на ведение определенных видов деятельности). Он отражает позитивную деятельность субъектов государственного управления, связанную в основном с предоставлением государственных услуг гражданам и организациям. Процедурным производствам присущи следующие признаки: отсутствие юридического спора; посредством этих производств реализуются законные права граждан и организаций; имеют признак позитивности в деятельности; нет необходимости обжаловать решение субъекта управления.

в) административно-юрисдикционный процесс, включающий производство по делам об административных правонарушениях, производство по жалобам, дисциплинарное производство, согласительное производство. Структура данного вида административного процесса обусловлена негативными социальными проявлениями, связанными с совершением противоправных действий и возникновению споров в публичной сфере, а следовательно, в рамках административно-юрисдикционного процесса происходит применение принудительных мер воздействия на правонарушителей, назначение административных наказаний и дисциплинарных взысканий. Признаки, присущие юрисдикционным производствам, можно представить в следующем виде: осуществление правовой оценки действий субъекта правоотношения со стороны уполномоченного субъекта управления; наличие юридического спора (правонарушения) в сфере публичного управления; всегда сопровождается вынесением окончательного (либо промежуточного) процессуального

документа; возможность обжалования решений; ведением административно-юрисдикционных производств осуществляется правоохранительная деятельность и обеспечивается законность в сфере государственного управления.

Существует мнение, что к административно-юрисдикционному процессу необходимо отнести еще и производство по исполнению административных наказаний, производство по применению административно-предупредительных мер, мер административного пресечения и обеспечения по делам об административных правонарушениях¹. Мы полагаем, что увеличение количества «надуманных» административных производств не упростит обучающимся процесс усвоения теоретического материала о сущности административного процесса, а только усложнит его, тем более что эти производства являются составной частью (стадиями) производства по делам об административных правонарушениях.

Однако, так или иначе, современная деятельность органов публичной власти регулируется соответствующими процессуальными нормами, которые в свою очередь обеспечивают реализацию материальных норм права. Этим и достигается необходимый результат любого юридического процесса. Так, например, профессор А. П. Шергин справедливо утверждает о том, что любая юридическая ответственность (в т. ч. административная) регулируется материальными и процессуальными нормами. Первые определяют основания и меры ответственности за правонарушения, а вторые – порядок ее реализации. Причем процессуальные нормы в данной связке являются вторичными и обретают смысл лишь как форма жизни материальных норм. При этом, если совокупность материальных норм об административной ответственности образует самостоятельную отрасль права – административно-деликтное право, то соответствующие процессуальные нормы регулируют административно-юрисдикционный процесс.

Рассуждая об административном процессе, профессор Д. Н. Бахрах видел в нем целенаправленную деятельность, состоящую в последовательном совершении ряда предусмотренных правом процессуальных действий². Разумеется, этот отраслевой вид юридического процесса практически всегда связан с деятельностью субъектов административной власти. Профессор В. Д. Сорокин

¹ *Кайнов В. И. Сафаров Р. А.* Административно-процессуальное право России. Москва: ЮНИТИ, 2014. С. 46–48.

² *Бахрах Д. Н.* Административное право России: учебник. 3-е изд., испр. и доп. Москва: Эксмо, 2007. С. 234.

характеризовал его как «...урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти...», «...а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами»¹. Именно он является основоположником концепции более широкого понимания административного процесса, в соответствии с которой процедура реализации административно-правовых норм входит составной частью в единый административный процесс. В свою очередь последний представляет собой порядок реализации предписаний как определенного способа воздействия на поведение людей. В таком понимании любое административное производство (например, по делам об административных правонарушениях) является составной частью единого административного процесса и представляет собой регламентированную административно-процессуальными нормами деятельность, направленную на разрешение соответствующих административных дел.

В юридической литературе можно встретить большое число теоретических подходов к пониманию структуры современного административного процесса. По нашему мнению, наиболее универсальную классификацию соответствующих им теоретических моделей предложил профессор А. И. Каплунов².

Отдавая дань глубочайшего уважения ученым, внесшим значительный вклад в развитие современной теории административно-процессуального права, автор настоящего раздела учебного пособия разделяет научно-теоретический взгляд, предложенный и обоснованный профессором Н. Г. Салищевой. Согласно указанной выше классификации, особенности административно-процессуальной деятельности должностных лиц полиции наиболее объективно отражает так называемый «комплексный (на основе юрисдикционного) подход к пониманию административного процесса».

Его суть сводится к предположению о существовании и развитии не трех автономных подпроцессов внутри процесса, а трех глобальных составляющих единого административного процесса –

¹ *Сорокин В. Д.* Административно-процессуальное право: учебник для юридических высших учебных заведений / подгот. А. И. Каплунов. 2-е изд., перераб. и доп. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2008. С. 204.

² Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. 2-е изд., перераб. и доп. Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России. Санкт-Петербург: ООО «Р-КОПИ», 2017. С. 16.

административное судопроизводство, административная юрисдикция и административные процедуры¹.

Особенностью такой исследовательской модели является и определенное соотношение понятий «процесс» – «производство», «процедура». В этом смысле представляется, что административный процесс включает определенные компоненты, которыми являются: с одной стороны различные административные производства, в том числе юрисдикционного характера, а с другой стороны – административные процедуры процессуального и материального типа. Следует также отметить, что такой подход отражает предложенная профессором М. А. Лапиной авторская «Объединенная концепция системы административного процесса»², в целом соответствующая идеям, высказанным профессором Н. Г. Салищевой.

Проведенная типологизация административно-процессуальных отношений в сфере государственного (публичного) управления дает основание говорить о судебных, квазисудебных, либо процедурных способах разрешения административных дел³. Процедурный способ разрешения в большей степени характерен делам, в которых нет административно-правового спора. Судебный и квазисудебный порядок, напротив, предполагают принятие соответствующих процессуальных решений при наличии правового конфликта.

Практический смысл применения именно такой теоретической модели обусловлен тем, что именно с ее помощью исследуемый единый административный процесс можно легко спроецировать на деятельность практически любого современного субъекта административно-публичного управления, к числу которых разумеется относятся федеральные органы исполнительной власти (далее – ФОИВ).

Являясь одним из ФОИВ, МВД России осуществляет свою деятельность на основе Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699⁴. Федеральное Министер-

¹ Салищева Н. Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / отв. ред. Л. Л. Попов и М. С. Студеникина. Москва: Юрист, 2004. С. 221–232.

² Лапина М. А. Административная юрисдикция в системе административного процесса: монография. Москва, 2013. С. 39.

³ Шевцов А. В. Правовой статус субъектов реализации юрисдикционных и процедурных производств, входящих в структуру административного процесса полиции МВД России // Административное право и процесс. 2018. № 6. С. 21–26.

⁴ Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // СЗ РФ. 2016. № 52 (Ч. V). Ст. 7614.

ство обладает полномочиями, связанными с принятием мер: по предупреждению административных правонарушений (пп. 12 п. 11), организации соответствующего административно-юрисдикционного производства (пп. 38 п. 11) принудительного административно-правового воздействия (пп. 43 п. 11, пп. 44 п. 11, пп. 51 п. 11), обеспечения служебной дисциплины сотрудников (пп. 83 п. 11), рассмотрения обращений граждан и принятия по ним решений (пп. 96 п. 11). Поскольку указанная деятельность МВД России может осуществляться как непосредственно, так и через территориальные органы внутренних дел (п. 5), последние наделены такими же полномочиями, которые содержатся в отдельном Типовом положении (пп. 5 п. 13, пп. 18 п. 13, пп. 24 п. 13, пп. 19 п. 13, пп. 23 п. 13, пп. 28 п. 13, пп. 29 п. 13, пп. 49 п. 13, пп. 57 п. 13, пп. 35 п. 19).

Реализация этих и многих других административно-процессуальных полномочий происходит должностными лицами органов внутренних дел (далее – ОВД) преимущественно во внесудебном порядке.

Применение комплексного (на основе юрисдикционного) теоретического подхода позволило предложить современную теоретическую конструкцию административного процесса полиции МВД России¹.

Его структура включает три основных блока.

1. Административно-юрисдикционные производства (секторы в нижней части рис. 2):

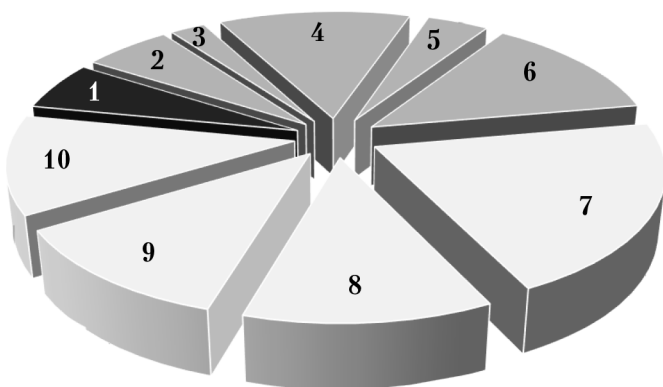
- по делам об административных правонарушениях;
- по применению мер административного предупреждения;
- по дисциплинарным делам;
- по обращениям, административно-правовым жалобам и спорам.

2. Административно-исковое производство об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (сектор в левой части рис. 2).

3. Административные процедуры (секторы в верхней части рис. 2):

- процедуры нормотворчества;
- лицензионно-разрешительные процедуры;
- контрольно-надзорные процедуры;
- процедуры предоставления государственных услуг;
- процедуры регистрации.

¹ *Шевцов А. В.* К вопросу о месте административной юрисдикции полиции МВД России и административной юстиции в системе единого административного процесса органов государственной власти Российской Федерации // *Административное право и процесс.* 2017. № 10. С. 24–28.



1. Административно-исковое производство об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы
2. Процедуры нормотворчества
3. Лицензионно-разрешительные процедуры
4. Контрольно-надзорные процедуры
5. Процедуры предоставления государственных услуг

6. Процедуры регистрации
7. Производство по делам об административных нарушениях
8. Производство по применению мер административного предупреждения
9. Производство по дисциплинарным делам
10. Производство по обращениям, административно-правовым жалобам и спорам

Рис. 2. Структура административного процесса полиции МВД России

Административный процесс является разновидностью юридического процесса. Всем входящим в него видам процессуальной деятельности свойственны определенные признаки, к числу которых следует отнести:

- сознательную целенаправленность взаимодействия субъектов административно-правовых отношений;
- реализацию нормативно закрепленных полномочий;
- рассмотрение и разрешение юридических дел, вытекающих из административно-публичных отношений, т. е. достижение юридического результата;
- оформление юридического результата процессуальным актом реализации административно-правового применения.

Административному процессу также присущи и специфические черты, которые отличают его от других видов юридических процессов, а именно:

- реализация материальных норм не только административно-го права, но и иных правовых отраслей;

- юридическая форма реализации публичной власти, т. е. наиболее выраженная управленческая природа;
- наличие в деятельности всех субъектов административно-публичного управления, независимо от их уровня;
- внутреннее конструктивное устройство в виде отдельных административных производств и административных процедур.

Административный процесс – это динамичное понятие, он состоит из совокупности логически следующих одна за другой стадий (этапов), в пределах которых предусмотрено совершение определенных процессуальных действий: возбуждение, рассмотрение, разрешение административного дела, в необходимых случаях пересмотр, а также исполнение принятого по нему решения.

В общем виде можно сформулировать такое определение административного процесса – урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность соответствующих органов государственной (публичной) власти, а в предусмотренных законом случаях – и других полномочных субъектов административно-правовых отношений, направленная на разрешение индивидуальных административных дел (в пределах конкретных административных производств и процедур) в сфере государственного (публичного) управления.

Административно-процессуальная деятельность субъектов управления должна основываться на таких принципах, как законность, объективность; процессуальное равенство всех сторон; гласность; презумпция невиновности; языка (т. е. ведение дел осуществляется на национальном языке); оперативность, экономичность; ответственности органов.

Субъектами административного процесса являются органы, должностные лица, наделенные государственно-властными полномочиями в пределах своей компетенции. К ним относятся государственные органы, суды, прокуратура, должностные лица. Причем данные субъекты могут быть обеими сторонами в процессуальных общественных отношениях. Они могут выступать в качестве инстанции, разрешающей дело (спор), либо стороной спора, действия которой обжалуются.

Подводя итог можно сказать, что участниками административного процесса являются лица, заинтересованные в разрешении того или иного вопроса (административного дела) – граждане, организации; лица, содействующие ведению административного процесса (адвокаты, эксперты, специалисты, свидетели и т. д.).

Административный процесс является универсальным средством реализации задач и функций государственной (публичной) власти.

С его помощью разрешаются административные дела, влекущие как «позитивные», так и «негативные» последствия для участников административно-правовых отношений. Данный юридический процесс самым непосредственным образом связан с реализацией их прав и законных интересов, а также с деятельностью субъектов, уполномоченных на применение мер административного принуждения.

Вопросы для самоконтроля:

1. Раскройте понятие и содержание административного процесса.
2. Опишите структуру административного процесса.
3. Соотнесите понятия «процесс» и «производство».
4. Назовите субъекты административного процесса.
5. Дайте характеристику принципов административного процесса.

Глава II. Административные процедуры

Тема 4. Процедуры нормотворчества

1. Правовое регулирование процедур нормотворчества.

Деятельность органов публичного управления в любом государстве основывается на действующих нормативно-правовых предписаниях. Помимо этого сами органы публичного управления принимают участие в подготовке и принятию нормативных правовых актов. К сожалению, объем учебного пособия не позволяет остановиться на регламентации нормотворческих процедур применительно ко всем органам публичного управления. Для примера рассмотрим имеющееся правовое регулирование применительно к федеральным органам исполнительной власти.

Одной из функций, осуществляемой федеральными органами исполнительной власти, как органами публичного управления, является функция по принятию нормативных правовых актов, под которой в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹ понимается издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

Несомненным признаком, характеризующим реализацию обозначенной функции, является ее процессуальная регламентация. В настоящее время применительно к федеральному уровню организации органов публичного управления порядок принятия нормативных правовых актов органами исполнительной власти регламентируются достаточно полно. Причем акцент сделан на подготовке проектов актов, их обсуждении, визировании, правовой экспертизе, процедуре принятия и т. п. Так, в постановлении Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. регламенти-

¹ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

руется порядок организации работы Правительства Российской Федерации¹, внесения проектов нормативных правовых актов, их подготовки, утверждения и экспертизы. Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»². В развитие данного постановления приказом от 23 апреля 2020 г. № 105 Минюст России утвердил Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации³.

Кроме того, во многих ФОИВ существуют собственные правила подготовки и принятия нормативных правовых актов, которые отражают особенности этого процесса в том либо ином ведомстве⁴.

В последнее время уделяется внимание определению порядка проведения мониторинга правоприменения и различных видов экспертиз в отношении проекта нормативного правового акта. Так, мониторинг правоприменения получил нормативное закрепление в Указе Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»⁵. Вопросы проведения экспертизы нормативных правовых актов и их проектов регламентируются широким кругом законодательных актов федерального уровня, а также подзаконных актов, среди которых можно выделить, например, Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экс-

¹ О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

² Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

³ Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: приказ Минюста России от 23 апреля 2020 г. № 105.

⁴ См., например: приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России»; приказ Минфина РФ от 15 июня 2012 г. № 82н «Об утверждении Регламента Министерства финансов Российской Федерации» // БНА ФОИВ. 2012. № 51. 17 дек.

⁵ О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

пертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹, Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»², Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 г. № 576 «Об утверждении основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов»³ и др.

Отдельного внимания заслуживает вопрос правового регулирования принятия органами публичного управления административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и предоставления государственных услуг.

Правовое регулирование данного вопроса осуществляется положениями следующих нормативных правовых актов:

Федеральный закон от 27 июня 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁴ закрепляет требование о необходимости разработки административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг, требования к структуре административного регламента и проведения его экспертизы;

Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг»⁵ определяет правила разработки административных регламентов предоставления государственных услуг и осуществления государственного контроля (надзора), а также правила проведения их экспертиз. В развитие данного постановления на территории каждого субъекта Российской Федерации приняты свои нормативные правовые акты по аналогичному вопросу. Кроме того, органы публичного управления на местном уровне осуще-

¹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

² Об экологической экспертизе Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

³ Об утверждении основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов: Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 г. № 576 // СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3335.

⁴ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27 июня 2010 г. № 210-ФЗ // Рос. газ. 2010. № 168. 30 июн.

⁵ О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг: Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

ствили муниципально-правовое регулирование порядка разработки и утверждения административных регламентов на уровне муниципального образования.

Необходимо отметить, что несмотря на многолетние разговоры в научном сообществе и мнений субъектов нормотворчества различных уровней, в Российской Федерации так и не был принят Федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», который бы комплексно осуществил правовое регулирование всех процедур нормотворчества.

Принятие процедурных норм позволит сделать механизм подготовки федеральными органами исполнительной власти и не только нормативных правовых актов более прозрачным и сократить свободу усмотрения, которые есть у тех, кто реализует политику, а не определяет ее – у органов и должностных лиц, занимающихся правоприменительной деятельностью: регистрацией, лицензированием, выдачей разрешений, квот и т. п. Этот вид деятельности должен быть жестко регламентирован с тем, чтобы сократить возможность чиновничьего произвола. Должностные лица, принимающие нормативные правовые акты, должны быть поставлены в жесткие процедурные рамки, при этом надлежит установить четкий алгоритм действий должностных лиц, четкие критерии и разумные сроки принятия нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти¹.

2. Процедуры нормотворческого производства.

Любое административное производство не является исключением, нормотворческое протекает в определенной последовательности, что предполагает наличие для него определенных стадий, применительно к которым в юридическом сообществе существуют различные точки зрения как относительно понимания стадии, так и относительно их видового разнообразия. Научная дискуссия в этом направлении является очень объемной, а предмет споров заключен преимущественно в направлении выделения различного количества стадий такого производства, определения их границ, а также различных вариантов их классифицирования².

¹ Миронов А. Н. Административные процедуры технологии подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти: монография / под общ. ред. А. С. Дугенца. Владимир: ВИТ-принт, 2012. С. 231.

² См., например, Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. Москва: Юристъ, 1997. С. 400–402; Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. Москва, 1972. С. 156–157; Керимов Д. А. Свобода, право и законность. Москва:

Вместе с тем, до принятия на территории Российской Федерации законодательного акта, регламентирующего вопросы подготовки, принятия и опубликования нормативных правовых актов, каждый автор имеет право формировать собственное видение относительно системы стадий рассматриваемого вида производства.

Применительно к административно-нормотворческому производству представляется возможным обозначить следующие стадии:

1. Определение необходимости разработки нормативного правового акта. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции. Вместе с тем, важным является упоминание о необходимости учитывать результаты мониторинга правоприменения, что также может лечь в основу принятия решения о необходимости подготовки акта. В рамках данной стадии важными будут процедуры проведения мониторинга правоприменения и процедуры прогнозирования в области подготовки нормативных правовых актов.

2. Определение исполнителей и разработка проекта нормативного правового акта. Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, правил, инструкций и положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем, распоряжений и телеграмм не допускается.

Подготовка проекта нормативного правового акта возлагается на одно или несколько структурных подразделений федерального органа исполнительной власти с учетом их функций и компетенции. При этом определяется круг должностных лиц, ответственных за подготовку указанного проекта, срок его подготовки, а при необходимости – организации, привлекаемые к этой работе.

Одновременно с разработкой проекта нормативного правового акта должны быть подготовлены предложения об изменении и дополнении или признании утратившими силу соответствующих ранее изданных актов или их частей.

Госюриздат, 1960. С. 157; *Раздьяконова Е. В.* Основы нормотворчества: курс лекций. Новосибирск: изд-во СибАГС, 2016. С. 78–79; *Москалькова Т. Н., Черников В. В.* Нормотворчество: научно-практическое пособие. Москва, 2011. С. 58–59.

Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты.

Нормативный правовой акт может быть издан совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими.

3. Согласование проекта нормативного правового акта и проведение в отношении проекта экспертиз. Проект нормативного правового акта подлежит согласованию с заинтересованными министерствами и ведомствами, если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также если в нормативном правовом акте содержатся положения, нормы и поручения, касающиеся других министерств и ведомств. Согласование нормативного правового акта оформляется визами. Интерес вызывают процедуры, предполагающие возможность участия в проведении экспертиз представителей научного сообщества и правоприменителей.

4. Утверждение или подписание проекта нормативного правового акта. Нормативные правовые акты подписываются (утверждаются) руководителем федерального органа исполнительной власти или лицом, исполняющим его обязанности.

Отдельные нормативные правовые акты могут подписываться (утверждаться) первыми заместителями (заместителями) руководителя федерального органа исполнительной власти, на которых в установленном порядке возложено руководство отраслевыми службами (блоками), сформированными в этих органах. Предоставление таких полномочий, а также круг вопросов, по которым заместитель руководителя федерального органа исполнительной власти вправе подписывать (утверждать) нормативные правовые акты, подлежит рассмотрению на заседании Правительства Российской Федерации по представлению руководителя федерального органа исполнительной власти.

5. Регистрация нормативного правового акта. Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Государственная регистрация нормативного правового акта включает в себя:

- правовую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации;
- антикоррупционную экспертизу этого акта;

- принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта;
- присвоение регистрационного номера;
- занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Государственная регистрация нормативных правовых актов производится Министерством юстиции Российской Федерации в срок до 20 рабочих дней с даты получения акта.

В случае необходимости срок регистрации может быть продлен Министерством юстиции Российской Федерации, но не более чем на 10 рабочих дней, а в исключительных случаях – до 30 рабочих дней.

6. Опубликование нормативного правового акта и вступление его в силу.

Опубликование нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти осуществляется в соответствии с Указом Президента Российской Федерации 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»¹.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в течение 10 дней после дня их государственной регистрации подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» или на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Официальным опубликованием актов Правительства Российской Федерации считается первая публикация их полных текстов в «Российской газете» и Собрании законодательства Российской Федерации или первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регу-

¹ О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.

лирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

На примере ФОИВ мы показали возможность объединения нормотворческих процедур в рамках нескольких стадий. Вместе с тем, значительное количество процедур могут быть определены в качестве таковых и впоследствии реализованы только в случае их нормативного закрепления.

Вопросы для самоконтроля:

1. Дайте характеристику правового регулирования нормотворческих процедур.
2. Назовите нормативные правовые акты, регулирующие порядок проведения мониторинга правоприменения.
3. Раскройте процедуры проведения мониторинга правоприменения.
4. Раскройте процедуры проведения экспертиз нормативных правовых актов.
5. Раскройте процедуры государственной регистрации и опубликования нормативных правовых актов.

Тема 5. Лицензионно-разрешительные процедуры

В Российской Федерации некоторые виды деятельности могут осуществляться только на основании лицензии (разрешения). К ним относятся, например, медицинская, образовательная деятельность, деятельность по перевозкам различными видами транспорта, телевизионное вещание и радиовещание, оказание услуг связи и другие. Перечень лицензируемых видов деятельности определяется исходя из их значимости и важности для граждан, организаций и государства.

Целями лицензионных процедур осуществления отдельных видов деятельности является предотвращение ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне страны и безопасности государства.

Лицензия – специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания

услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, в случае, если в заявлении о предоставлении лицензии указывалось на необходимость выдачи такого документа в электронном виде.

Лицензирование – это административно-процессуальная деятельность, осуществляемая органами исполнительной власти, как правило, в рамках управленческого процедурного позитивного вида административного процесса.

Правовые основы лицензирования включают в себя совокупность нормативно-правовых актов федерального и регионального уровней, общего и специального законодательства.

К общему законодательству в сфере лицензирования относятся: Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), Уголовный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹, и прочее. Основным федеральным нормативным актом является Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»². Он регулирует отношения, возникающие между органами исполнительной власти, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности. В нем содержатся: перечень лицензируемых видов деятельности, принципы, система и полномочия лицензирующих органов, лицензионные требования, срок действия лицензии, порядок организации и осуществления лицензирования, а также контрольно-надзорная деятельность за соблюдением лицензионных требований.

К специальному, федеральному законодательству можно отнести:

1. Федеральные отраслевые законы, устанавливающие порядок осуществления лицензируемого вида деятельности, к которым не применяется закон № 99-ФЗ. Это Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»³; Феде-

¹ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

² О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

³ Об использовании атомной энергии: Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.

ральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»¹; Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»²; Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»³; Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 325-ФЗ «Об организованных торгах»⁴; Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 7-ФЗ «О клиринге и клиринговой деятельности»⁵; Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»⁶ и пр.

2. *Федеральные отраслевые законы, которые могут устанавливать некоторые особенности лицензирования отдельных видов деятельности.* К ним относятся: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в РФ»⁷; Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»⁸; Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в РФ»⁹ и др.

3. *Отраслевые законы субъектов РФ, которые определяют особенности лицензирования конкретного вида деятельности на территории определенного субъекта РФ:* например, закон г. Москвы от 9 декабря 1998 г. № 29 «О торговой деятельности в г. Москве»¹⁰;

¹ О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции: Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

² О рынке ценных бумаг: Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

³ Об организации страхового дела в Российской Федерации: закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 // Рос. газ. 1993. № 6. 12 янв.

⁴ Об организованных торгах: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 325-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6726.

⁵ О клиринге и клиринговой деятельности: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 904.

⁶ О банках и банковской деятельности: Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 429

⁷ Об образовании в РФ: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч.1). Ст. 7598.

⁸ О средствах массовой информации: Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 // Рос. газ. 1992. № 32. 8 февр.

⁹ О частной детективной и охранной деятельности в РФ: Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 // Рос. газ. 1992. № 100. 30 апр.

¹⁰ О торговой деятельности в г. Москве [Электронный ресурс]: закон г. Москвы от 9 декабря 1998 г. № 29 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.10.2021).

закон Санкт-Петербурга от 10 февраля 2014 г. № 50-5 «Об обороте алкогольной и спиртосодержащей продукции в г. Санкт-Петербурге»¹; закон Красноярского края от 6 июля 2004 г. № 11-2179 «О порядке лицензирования розничной продажи алкогольной продукции на территории края»² и другие. Таким образом, можно сделать вывод о том, что правовые основы лицензирования представляют собой значительный массив законодательных актов как федерального, так и регионального уровней.

Для лицензионных процедур характерно сочетание *как общих, так и специальных принципов*.

К общим принципам можно отнести, такие как законность, гласность, федерализм, ответственность и др., к специальным принципам, закрепленным в Федеральном законе от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»³, относятся:

1) обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации;

2) установление лицензируемых видов деятельности федеральным законом;

3) установление федеральными законами единого порядка лицензирования отдельных видов деятельности на территории Российской Федерации;

4) установление исчерпывающих перечней лицензионных требований в отношении лицензируемых видов деятельности положениями о лицензировании конкретных видов деятельности;

5) открытость и доступность информации о лицензировании, за исключением информации, распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством Российской Федерации;

6) недопустимость взимания с соискателей лицензий и лицензиатов платы за осуществление лицензирования, за исключением уплаты государственной пошлины в размерах и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

7) соблюдение законности при осуществлении лицензирования.

¹ Об обороте алкогольной и спиртосодержащей продукции в г. Санкт-Петербурге [Электронный ресурс]: закон Санкт-Петербурга от 10 февраля 2014 г. № 50-5 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.10.2021).

² О порядке лицензирования розничной продажи алкогольной продукции на территории края: закон Красноярского края от 6 июля 2004 г. № 11-2179 // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.10.2021).

³ О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

Лицензионные процедуры многообразны и охватывают особые лицензируемые виды деятельности, то есть имеют следующие разновидности:

1) разработка, производство, испытание, установка, монтаж, техническое обслуживание, ремонт, утилизация и реализация вооружения и военной техники;

2) разработка, производство, испытание, хранение, ремонт и утилизация гражданского и служебного оружия и основных частей огнестрельного оружия, торговля гражданским и служебным оружием и основными частями огнестрельного оружия;

3) тушение пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры;

4) производство лекарственных средств;

5) перевозка различными видами транспорта;

6) организация и проведение азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах;

7) частная охранная деятельность; частная детективная (сыскная) деятельность;

8) оказание услуг связи;

9) фармацевтическая деятельность;

10) предпринимательская деятельность по управлению многоквартирными домами;

11) образовательная деятельность;

12) страховая деятельность;

13) деятельность кредитных организаций и некоторые другие.

Следует отметить, что согласно проведенной реформе в данной области произошло укрупнение лицензируемых видов деятельности и сокращение их количества. Лицензионные процедуры представляют собой административно-процессуальную деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования.

Лицензионные процедуры обладают следующими специфическими чертами:

1. В лицензионной процедуре присутствует публично-правовой интерес, реализуются задачи, внутренние функции государства,

органов государственной власти, происходит сочетание публичных и частных интересов.

2. В основном лицензионная процедура возникает по инициативе самих обратившихся физических и юридических лиц, которые занимаются предпринимательской деятельностью и должны, кроме государственной регистрации, получить лицензию на занятие определенными видами деятельности.

3. Лицензионная процедура отличается своим особым субъектным составом. С одной стороны, здесь выступает соискатель лицензии – юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, обратившиеся в лицензирующий орган с заявлением о предоставлении лицензии или лицензиат – юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, имеющие лицензию, а с другой стороны – лицензирующие органы.

4. Властной стороной и обязательным субъектом данных отношений является уполномоченный орган исполнительной власти. Отличительной особенностью лицензионной деятельности является большое количество лицензирующих органов как федеральных, так и субъектов Российской Федерации.

5. В лицензионной процедуре правовая оценка поведения участников отношений, как правило, не осуществляется. Она может стать условием удовлетворения соответствующих ходатайств и заявлений одной из сторон лицензионного отношения по выдаче лицензии. Например, при выдаче лицензии на занятие частной охранной или детективной деятельности дается правовая оценка поведению лиц. Она заключается в проверке факта состояния граждан на учете в органах здравоохранения по поводу психического заболевания, алкоголизма или наркомании; наличия судимости за совершение умышленного преступления и др.

6. Лицензионная деятельность в преобладающем большинстве случаев является административно-процедурной (например, выдача, переоформление лицензии), а в случае осуществления лицензионного контроля (надзора) – административно-юрисдикционной. Таким образом, возможно сочетание в рамках лицензионной деятельности обоих видов административного процесса.

7. Меры административного принуждения по результатам рассмотрения лицензионного дела применяются только в процессе осуществления лицензионного контроля (надзора) при выявлении нарушений требований лицензии.

8. Споры в отношениях по лицензионному производству разрешаются и рассматриваются как в административном, так и в судебном порядке.

9. Имеет особую организацию деятельности, урегулированную законодательством Российской Федерации. Уточняющие процессуальные правила содержатся в нормативно-правовых актах по отдельным видам лицензионной деятельности: Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июля 2012 г. № 686 «Об утверждении Положения о лицензировании производства лекарственных средств»¹ и др.

К лицензирующим органам на федеральном уровне относятся, во-первых, Правительство Российской Федерации. В области лицензирования оно имеет следующие полномочия: определяет федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие лицензирование конкретных видов деятельности; утверждает положения о лицензировании конкретных видов деятельности и принимает нормативные правовые акты по вопросам лицензирования; утверждает типовую форму лицензии; утверждает показатели мониторинга эффективности лицензирования, порядок проведения такого мониторинга, порядок подготовки и представления ежегодных докладов о лицензировании и прочее. Во-вторых, лицензирующие федеральные органы исполнительной власти. Лицензирование включается в функцию по осуществлению контроля (надзора) и относится к полномочиям федеральных служб, за исключением случаев, установленных законодательством. В соответствии с данными исключениями на сегодняшний день все три вида федеральных органов исполнительной власти, составляющих систему (федеральные министерства, службы и агентства), осуществляют лицензирование отдельных видов деятельности. В качестве примера можно привести следующие федеральные министерства:

1) Минпромторг России. Оно осуществляет, например, лицензирование деятельности по хранению и уничтожению химического оружия; разработке, производству, испытанию, установке, монтажу, техническому обслуживанию, ремонту, утилизации и реализации вооружения и военной техники и другие полномочия.

2) МВД России, которое осуществляет лицензирование деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации.

3) МЧС России. Оно осуществляет, например, лицензирование деятельности по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту

¹ Об утверждении Положения о лицензировании производства лекарственных средств: Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июля 2012 г. № 686 // СЗ РФ. 2012. № 29. Ст. 4116.

средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений; деятельность по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры и иные виды деятельности.

Из числа федеральных служб можно отметить:

1) ФСБ России, занимающееся лицензированием деятельности по разработке, производству, распространению шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств; разработке, производству, реализации и приобретению в целях продажи специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации и др.;

2) ФНС России, осуществляющее лицензирование деятельности по производству и реализации защищенной от подделок полиграфической продукции; деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах;

3) ФСВНГ России. Войска национальной гвардии, например, наделены полномочиями выдавать лицензии на осуществление частной охранной деятельности или частной детективной деятельности.

Понятие и сущность разрешительных процедур.

В последние годы многочисленные административные процедуры являются едва ли не главной формой реализации исполнительной власти. Уже сложилась значительная совокупность не только материальных, но и процедурных административно-правовых норм, регулирующих отношения в разрешительной сфере. Однако остается нерешенной проблема их систематизации и законодательной регламентации, а также точного теоретического определения в системе административного процесса. К определению понятия административные процедуры обращались многие ученые, но единого отношения к нему так и не выработано. Одним из первых современных ученых, который предложил урегулировать отношения власти и граждан с помощью административного регламента был, Карл Экштайн, немецкий профессор, который административные процедуры понимал, как совокупность управленческих действий, совершаемых публичной администрацией, системой органов государственной власти и местного самоуправления. По словам К. Экштайна, «Главное в правовом государстве – это принцип расследования. Не гражданин должен бегать за справками от одного чиновника к другому, доказывая, что он не кенгуру. Этим должна заниматься администрация». Значительное место в деятельности

органов исполнительной власти занимают административные разрешительные процедуры. Разрешительные процедуры – это урегулированная правом совокупность процессуальных отношений субъектов государственной власти с гражданами и организациями, возникающих в связи с выдачей разрешений на совершение определенных видов деятельности и совершение юридически значимых действий с последующим контролем и надзором за соблюдением правил и условий осуществления разрешенной деятельности. Цель разрешительной процедуры – защитить граждан, общество, государство от вреда, который им может быть причинен неправомерным осуществлением разрешенной законом деятельности. Традиционно термин «разрешение» используется вместе с другим термином «лицензия». Но кроме лицензий существуют и многие другие виды разрешений. Разрешение – это юридический документ, выданный уполномоченным органом государственной власти, а процедура его выдачи составляет содержание управленческого административного процесса. Очевидно, что разрешение более широкое понятие чем лицензия. В настоящее время лицензируется 49 видов деятельности. Видов деятельности, которые требуют получение разрешений значительно больше. Представляется весьма сложным классифицировать или дать перечень всех разрешений, выдаваемых органами исполнительной власти. Но такие попытки были. Так, И. М. Лазарев в книге «Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития» называет следующие юридически значимые действия, которые требуют разрешения: хранение, ношение и транспортировка оружия и боеприпасов; ввоз оружия и патронов в Российскую Федерацию и вывоз их из Российской Федерации; перевозка крупногабаритных и особо опасных грузов; строительство и реконструкция зданий, строений и сооружений, благоустройство территории; выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию либо в закрытые административно-территориальные образования граждан Российской Федерации, иностранцев и лиц без гражданства; размещение средств наружной рекламы; торговля с передвижных мобильных средств на срок до трех суток; ввоз на территорию Российской Федерации и вывоз с ее территории наркотических средств и психотропных веществ; создание, реорганизация и ликвидация отдельных видов коммерческих организаций, совершение некоторых сделок, которые могут привести к ограничению конкуренции; допуск эмиссионных ценных бумаг к обращению за пределами Российской Федерации; переоборудование и перепланировка жилых и нежилых помещений; проведение отдельных видов валютных операций; определен-

ные действия, связанные с административно-правовым режимом Государственной границы Российской Федерации; определенные действия, связанные с таможенным контролем; распространение и использование информации, составляющей государственную тайну; определенные действия, связанные с охраной здоровья граждан; определенные действия в области природопользования и т. д. Этот перечень не является закрытым, ее автор предвидел иные виды деятельности, которые потребуют получение разрешений. Можно было бы добавить к названному перечню разрешение на управление автомобилем (самолетом, катером, трактором и т. п.); допуск к различным видам деятельности; разрешение занимать определенные должности (требующие наличие документа о высшем образовании, специального образования и т. п.) и др. Многообразие видов деятельности органов исполнительной власти в экономике, социально-культурной и административно-политической сферах, предоставление им права своими нормативными правовыми актами устанавливать разрешения на определенные специфические виды деятельности и совершение определенных юридически значимых действий обуславливает необходимость множества разрешений. К сожалению, в настоящее время отсутствует нормативный правовой акт, который бы определил понятие и содержание термина «разрешение», перечень видов деятельности, требующих разрешения органов исполнительной власти, основания и порядок их выдачи.

Вопросы для самоконтроля:

1. Дайте понятие и изложите содержание административных лицензионно-разрешительных процедур в деятельности органов публичной власти.
2. Дайте понятие и изложите содержание лицензионных процедур в деятельности органов публичной власти.
3. Перечислите виды разрешительных процедур, реализуемых должностными лицами органов публичной власти.
4. Перечислите виды лицензионно-разрешительных процедур, реализуемых должностными лицами органов внутренних дел (полиции).
5. В чем состоят особенности государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения безопасности дорожного движения?

Тема 6. Контрольно-надзорные процедуры

В теории юридического процесса по функциональному признаку наряду с правотворческим и правоприменительным процессами в качестве самостоятельного выделяется контрольный процесс.

Для уяснения сущности данной правовой категории с позиций административно-процессуального права наибольший интерес представляют следующие выводы теоретиков права:

1) контрольный процесс сопровождает, пронизывает правотворческий и правоприменительный процессы;

2) обоснование контрольного процесса как специфической правовой формы управленческой деятельности органов государства;

3) приоритет контроля в системе организационно-юридических средств обеспечения законности в управленческой деятельности;

4) контрольный процесс по методу осуществления одновременно носит и управленческий (разрешительно-распорядительный), и юрисдикционный характер, выступая в форме регулятивных и охранительных правоотношений;

5) двойственность контрольного процесса, в котором имеют место как позитивные (управленческие), так и юрисдикционные (охранительные) процедуры¹.

Указанные теоретические положения подчеркивают административно-правовую природу контрольной деятельности и позволяют уточнить место контроля в современной системе процессуальных отношений.

Сегодня в контроле (согласно концепции широкого понимания государственного управления) участвуют органы и должностные лица, представляющие не только все ветви государственной власти, но и специализированные государственные структуры, а также институты гражданского общества. При этом объектом контроля выступают различные направления деятельности органов публичной власти.

В подавляющем числе случаев контрольный процесс инициируется государственным органом или общественной структурой для реализации соответствующей управленческой функции. Его содержание составляют установленные законом или иным нормативным правовым актом позитивные контрольные процедуры,

¹ См.: *Павлушина А. А.* Теория юридического процесса: проблемы и перспективы развития: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Самара, 2005; *Солдатова О. Е.* Юридический процесс (теоретико-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014.

отражающие специфику подконтрольного объекта и субъекта контрольной деятельности.

Юридическим результатом позитивного контрольного процесса является итоговый документ, содержащий предложения по улучшению управленческой деятельности, устранению выявленных недостатков и т. п. Однако на практике по итогам контроля зачастую выносятся правоохранительные предписания, направленные на устранение обнаруженных правонарушений, привлечение виновных к юридической ответственности. В этом случае зарождается административно-правовой спор, который может привести к возникновению административного процесса.

Контрольный процесс по своей сути является административным:

1) при его осуществлении используются методы административно-правового регулирования, административные процедуры (к примеру, процедуры бюджетного контроля определены нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации);

2) контрольные полномочия различных субъектов государственного управления по отношению к органам исполнительной власти предполагают наличие у последних корреспондирующих обязанностей и их закрепление в административных регламентах, статутных и иных правовых актах;

3) по результатам контроля должностные лица могут быть привлечены к дисциплинарной или административной ответственности.

Еще одна особенность контрольного процесса заключается в его структурном построении, которое включает:

1) контроль за правотворчеством (обеспечение качества принимаемых правовых актов управления), когда он направлен на создание наиболее благоприятных условий для формирования и совершенствования правовых норм;

2) контроль за реализацией правовых норм (обеспечение эффективности правового регулирования поведения, деятельности субъектов общественных отношений).

В ходе правотворческой деятельности органов публичного управления контроль, с одной стороны, является формой проявления принципов демократизма и гласности, с другой – он призван обеспечить соблюдение таких основных начал правотворчества, как законность, научность, приоритет прав человека и др. От состояния контроля в правотворческом процессе во многом зависит качество издаваемых нормативных правовых актов, в первую очередь, статутных и иных базовых актов, регламентирующих деятельность органов исполнительной власти по различным направлениям.

Важное место в осуществлении контроля за качеством принимаемых правовых актов управления на этом этапе занимают такие формы контроля, как правовая и антикоррупционная экспертизы. Они обеспечивают высокий уровень нормативного регулирования конкретной области общественных отношений, а сам нормативный акт создает базу для осуществления контроля при реализации правовых норм, органами исполнительной власти.

На этом этапе процесс контроля охватывает все основные формы реализации права: соблюдение, исполнение, использование и применение.

Контроль за соблюдением права связан с реализацией запрещающих норм, которые устанавливают к органам исполнительной власти, их должностным лицам и государственным служащим требования воздержаться от совершения определенных действий, запрещенных законом. В случае установления факта совершения подобных действий контролирующий орган инициирует привлечение или привлекает (при наличии соответствующих полномочий) нарушителя к юридической, как правило, к дисциплинарной, ответственности.

В процессе исполнения права контролируется реализация обязывающих норм, выполнение органами исполнительной власти, их должностными лицами и государственными служащими возложенных на них обязанностей. Исполнение обязанностей выражается в совершении этими субъектами действий, предусмотренных нормами федеральных законов и принятых в соответствии с ними нормативных правовых актов управления, определяющих порядок и условия исполнения государственных функций, оказания государственных услуг.

В основе контроля за использованием органами исполнительной власти предоставленных им полномочий лежат предписания Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации, определяющие компетенцию этих органов в государственном управлении. Процесс контроля охватывает установление степени реализации нормативно закрепленных полномочий органов исполнительной власти в подзаконном нормотворчестве и практике применения нормативных правовых актов в установленной области деятельности. При этом случаи злоупотребления правом, нарушения прав и свобод граждан создают правовое основание для воздействия контрольных органов на функционирование аппарата государственного управления.

Особое место в деятельности органов исполнительной власти занимает правоприменение. Применение права от других форм его

реализации в сфере государственного управления отличает то обстоятельство, что субъектом правоприменения, как правило, является орган исполнительной власти, его должностные лица. Здесь право на правоприменительную деятельность сливается с обязанностью ее осуществить, а применение одних норм одновременно требует соблюдения, исполнения и использования других. Поэтому правоприменение является комплексной право-реализующей деятельностью, которая контролируется с использованием практически всех форм контроля.

Исследование процесса контроля будет неполным без выявления его содержания как определенного вида процедурной деятельности. Существует несколько подходов к определению стадий процесса контроля как пространственно-временных качеств этого явления. Их анализ позволил выделить следующие стадии процесса контроля:

- 1) нормативное установление стандартов функционирования органов исполнительной власти как объекта контроля;
- 2) самоконтроль объектов контроля;
- 3) мониторинг состояния объекта контроля;
- 4) вынесение правового акта управления по результатам контроля и корректирование отклонений от установленных стандартов;
- 5) оценка эффективности контроля.

Первая стадия процесса контроля, которая охватывает этап контроля за правотворчеством, имеет две цели. С одной стороны, проинформировать органы исполнительной власти о том, какие цели, задачи и функции на них возложены, в негативном плане – нарушение каких полномочий влечет за собой санкции. С другой – определить, какие вопросы должны находиться в поле зрения соответствующих органов контроля в современных условиях, и ограничить их действия по другим вопросам.

Вторая стадия процесса контроля – самоконтроль. Целью этой стадии является добровольное соблюдение установленных стандартов деятельности органами исполнительной власти, их должностными лицами, государственными служащими. Важное место в самоконтроле занимает внутриведомственный контроль, организуемый руководителями различного уровня, а также деятельность разнообразных контрольных подразделений органов исполнительной власти.

Самоконтроль государственных служащих базируется на их правосознании, правовой культуре, позитивной юридической ответственности. При этом причины добровольного соблюдения норм права различны: в идеале оно может быть привычным для государственного служащего поведением, однако может выступать и резуль-

татом воздействия угрозы применения негативных санкций. Без добровольного соблюдения ограничений масштаб и интенсивность контроля могут стать невыносимыми. Для государственных служащих самоконтроль важен не только для недопущения служебных проступков, но и для продвижения по службе, получения поощрений и наград.

Третьей основной стадией контроля выступает мониторинг. Главная сфера практического применения мониторинга – информационное обеспечение контроля в различных областях государственного управления. Мониторинг может быть внутрисистемным и внешним. Внутрисистемный мониторинг осуществляется различными субъектами контроля за функционированием самих органов исполнительной власти, которые в свою очередь в пределах предоставленной компетенции проводят мониторинг деятельности юридических и физических лиц (внешний). Мониторинг как стадия контроля – это система постоянного (временного) наблюдения, оценки и прогноза деятельности подконтрольного объекта для выявления ее соответствия установленным требованиям.

Мониторинг основывается на одноименном научном методе, поэтому получаемая в процессе мониторинга информация является основанием комплексной оценки указанных процессов. Информация, используемая для контроля, должна удовлетворять следующим требованиям: соответствовать уровню, на котором осуществляется контроль; быть объективной (содержать конкретные факты и данные) и непротиворечивой; быть представлена в наглядной (визуальной) форме; должна иметь адресата, полномочного осуществлять контроль.

Качественный мониторинг деятельности органов публичной власти создает основу для выработки и осуществления корректирующего действия.

Цель четвертой стадии контроля не только принятие мер, направленных на устранение нарушений в функционировании органов публичной власти и их причин (восстановительный контроль), но и стимулирование положительной деятельности (позитивный контроль).

Заключительной, пятой, стадией контроля выступает оценка его эффективности. Ее целью является оценка всего механизма контрольной деятельности и его совершенствование. Содержание стадии составляют действия руководства по определению эффективности контроля. Эффективность контроля возможно установить, исходя из следующих показателей: своевременность контроля, степень достижения целей контроля, уровень произведенных при этом затрат, качество контроля, объективность результатов контроля.

Структуру контрольного процесса помимо перечисленных стадий составляют определенные административные процедуры, сохраняющие все его основные характеристики и установленные в нормативных правовых актах.

Таким образом, контроль в административном процессе органов публичной власти представляет собой определенные правовыми нормами последовательные процедуры установления качества принимаемых в сфере государственного управления нормативных правовых актов и эффективности их реализации органами исполнительной власти, должностными лицами и государственными служащими с целью предупреждения нарушений прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, минимизации выявленных недостатков и восстановления нарушенных прав.

Отдельное внимание следует уделить контрольному процессу, реализуемому самими органами исполнительной власти. Эти органы и их должностные лица, наделенные контрольной компетенцией, исполняют прямые требования закона, самостоятельно устанавливают подзаконные нормы права, организуют применение правовых норм, а в необходимых случаях осуществляют правоохранительные, юрисдикционные функции в пределах своих полномочий. Объектом контроля здесь выступает деятельность:

- 1) подведомственных органов исполнительной власти, предприятий и учреждений;
- 2) структурных подразделений, территориальных органов самих органов исполнительной власти;
- 3) органов местного самоуправления (в части реализации переданных им государственных полномочий). Одновременно уполномоченные органы исполнительной власти осуществляют и административный надзор.

Поэтому следует особо подчеркнуть неоднородность процесса контроля, осуществляемого органами исполнительной власти, которая проистекает из различий контроля и административного надзора как самостоятельных видов исполнительно-распорядительной деятельности.

Административный надзор направлен на обеспечение законности, т. е. строгое и точное исполнение государственными органами, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями, а также гражданами общеобязательных правил, обеспечивающих жизнедеятельность и безопасность гражданина, общества и государства.

Административный надзор обладает следующими признаками, отличающими его от контроля:

1) отсутствие организационной подчиненности субъектов административного надзора и поднадзорных объектов, тогда как контроль осуществляется, как правило, вышестоящими органами исполнительной власти в отношении нижестоящих органов и организаций;

2) возможность оценки деятельности поднадзорных объектов только с точки зрения законности. В процессе контроля устанавливается не только законность, но и целесообразность, а также эффективность функционирования подконтрольных объектов;

3) невмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора (за исключением случаев применения субъектом административного надзора временного запрета деятельности организации, если это необходимо для предотвращения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии и т. п.). В отличие от надзора субъекты контроля способны оказывать властное корректирующее воздействие на подконтрольный объект как в процессе, так и после завершения контрольного мероприятия;

4) наличие специального объекта надзорной деятельности – это деятельность физических и юридических лиц по исполнению правил, требований, стандартов. Как правило, надзор носит узконаправленный характер и связан со стандартами обеспечения отдельных сфер жизнедеятельности и безопасности граждан, тогда как контролю подвергается вся деятельность (линейный) или какое-то направление деятельности (функциональный) подконтрольного объекта;

5) возможность самостоятельного применения мер административного принуждения в случаях возникновения угроз безопасности различным объектам или обнаружения правонарушений. Это могут быть как административно-предупредительные (личный досмотр граждан в аэропорту, карантин) или административно-пресекательные меры (административное задержание правонарушителя, временный запрет деятельности), так и меры административно-процессуального обеспечения (изъятие вещей и документов, арест товаров, транспортных средств и иных вещей) либо меры административного наказания. Тем самым субъекты административного надзора одновременно являются органами административной юрисдикции. В отличие от них контролирующие органы административно-принудительными полномочиями не обладают, а могут использовать только меры дисциплинарного воздействия;

6) строгое ограничение пределов надзора правовыми рамками. Административный надзор осуществляется только в рамках процедур и производств, установленных федеральными законами или иными нормативными правовыми актами. Например, порядок про-

ведения надзорных мероприятий в сфере предпринимательства установлен Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹ и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (как правило, административными регламентами). В отличие от надзора порядок осуществления контроля может быть урегулирован не нормативными правовыми актами, а локальными актами государственных органов. Более того, контроль, проводимый руководителем в отношении подчиненных работников государственного аппарата, не требует дополнительной правовой регламентации;

7) основными формами осуществления административного надзора является наблюдение и проверка, тогда как контроль обладает более широким арсеналом форм: отчеты, заслушивания, экспертизы, запросы, истребование документов и др.

Указанные различия подчеркивают необходимость выделения как контрольных, так и надзорных процедур. Контроль как специфическая форма государственной деятельности обладает собственными функциями: корректирование, социальная превенция (предупреждение), правоохрана. Именно соотношение объема этих функций является критерием разграничения контроля и надзора в административном процессе. Предупреждение возможных правонарушений, определение мер по устранению причин и условий, способствующих их совершению, в равной степени присущи как контрольным, так и надзорным процедурам. Но этого нельзя сказать о функциях корректирования и правоохраны.

В контрольных процедурах превалирует функция корректирования, предполагающая совершение вышестоящим органом исполнительной власти или уполномоченным должностным лицом ряда позитивных процедур по установлению соответствия функционирования подчиненных органов (например, территориального органа исполнительной власти), предприятий или учреждений требованиям законности, целесообразности и эффективности, оказание помощи в устранении выявленных отклонений прежде всего организационно-распорядительными средствами.

Только в случае выявления правонарушения субъект контроля прибегает к правоохране и привлекает виновного к юридической

¹ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

ответственности (как правило, дисциплинарной) либо ходатайствует об этом перед соответствующим должностным лицом.

Административно-надзорная деятельность в большей степени обладает юрисдикционным, правоохранительным характером. Управленческую функцию здесь реализуют специально уполномоченные органы исполнительной власти и их должностные лица в отношении организационно неподчиненных объектов. Одновременно надзорные полномочия непосредственно связаны с административным принуждением и направлены на обеспечение строгого и точного исполнения государственными органами, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями, а также гражданами общеобязательных правил, обеспечивающих жизнедеятельность и безопасность гражданина, общества и государства. Поэтому надзорная деятельность включает комплекс управленческих процедур (например, планирование, организация проверок, наблюдение), а также административно-юрисдикционных производств по предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений, восстановлению установленного правопорядка и привлечению виновных к административной ответственности.

Административный надзор осуществляется федеральными службами, их территориальными органами, а также надзорными органами субъектов Российской Федерации.

Контрольные процедуры – это урегулированная административно-процессуальными нормами совокупность последовательно совершаемых действий субъекта контроля по установлению соответствия подконтрольного объекта требованиям законности, целесообразности и эффективности его деятельности. Контрольные процедуры, исходя из широкого понимания государственного управления, устанавливаются Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти.

Административный надзор в процессуальном смысле представляет собой совокупность взаимосвязанных административных процедур и административно-юрисдикционных производств, в результате которых реализуются государственно-управленческие функции по обеспечению конституционных прав и свобод граждан, законных интересов организаций, безопасности различных субъектов публичного управления.

Содержание административного надзора как процессуальной деятельности включает в себя:

- во-первых, управленческие процедуры позитивной направленности;
- во-вторых, юрисдикционные производства;
- в-третьих, сочетание (совмещение) административных процедур и юрисдикционных производств.

Таким образом, надзорные процедуры (производства) в сфере государственного управления представляют собой систему последовательно совершаемых должностными лицами органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор, процессуальных действий, оформляемых в промежуточных и окончательных решениях по каждому административно-надзорному делу. Иными словами, установленная в нормативном правовом акте (положении об осуществлении государственного надзора и административном регламенте) последовательность действий должностных лиц, направленных на выполнение целей и задач надзора и является административно-надзорной процедурой.

Необходимо иметь в виду, что надзорная деятельность осуществляется различными субъектами, неодинаковыми по правовому статусу, по объему полномочий, по формам и методам осуществления надзорных мероприятий.

Вопросы для самоконтроля:

1. Дайте понятие и изложите содержание административных контрольных процедур в деятельности органов публичной власти.
2. Дайте понятие и изложите содержание административных надзорных процедур в деятельности органов публичной власти.
3. Перечислите виды контрольных процедур, реализуемых должностными лицами органов внутренних дел (полиции), связанных с предоставлением государственных услуг.
4. Перечислите виды надзорных процедур, реализуемых должностными лицами органов внутренних дел (полиции), связанных с предоставлением государственных услуг.
5. В чем состоят особенности государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения безопасности дорожного движения?

Тема 7. Процедуры предоставления государственных услуг

В теории административного права принято считать, что административный процесс состоит из 3-х видов¹:

1. Управленческий процедурный административный процесс;
2. Юрисдикционный правоохранительный административный процесс;
3. Административное судопроизводство;

По мнению Л. Л. Попова, концентрированное выражение эти три вида административного процесса получают в индивидуально-конкретном административном деле, разрешаемом либо органами исполнительной власти, либо судом. Таким образом, административное дело в управленческом процессе начинается и заканчивается в границах управленческих процедур, в то время как административно-юрисдикционное дело осуществляется в форме производства.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что в настоящее время в научном сообществе продолжается дискуссия по данному вопросу и единства взглядов ученых-административистов о соотношении процедур и производств в административном процессе до настоящего времени нет.

Государственной управление, деятельность органов исполнительной власти, как и любое управление, осуществляется в рамках той или иной процедуры.

«Процедура» от лат. *procedo* – иду вперед, порядок выполнения, ряд последовательных действий необходимых для выполнения чего-либо, отдельный процесс².

В Словаре русского языка представлен следующий вариант толкования слова «процедура» – это установленная принятая последовательность действий для осуществления или оформления какого-либо дела³.

Можно сделать вывод, что управленческий процедурный процесс – это деятельность позитивная, в любом управленческом деле решается проблема (вопрос) положительной направленности, достигается удовлетворение жизненной потребности гражданина, законный интерес организации. Таково, по мнению Л. Л. Попова,

¹ Попов Л. Л. Административные процедуры: проблемы теории, законодательства и практики // Вестник университета имени О. Е. Кутафина. 2016. № 5. С. 92–99.

² Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова. Москва, 1939. Т. 3. С. 1042.

³ Словарь русского языка. Москва, 1983. Т. III. С. 543.

содержание индивидуально-конкретных дел, где требуется юридическая оценка (проверка) поведения сторон, а реализуются права граждан, законные интересы организации. И в результате принимается, как правило, положительное для гражданина, организации решение (получение паспорта, регистрация автомобиля, выдача лицензии (разрешения) на тот или иной вид деятельности и др.). Таким образом, позитивная направленность термина «процедура» становится очевидной.

Государственное управление (исполнительная власть) в отличие, например, от законодательной и судебной власти, будучи самой мощной многоотраслевой (экономика, социально-культурная деятельность, административно-политическая сфера) и масштабной по количеству государственных задач и функций государственных органов и должностных лиц, их осуществляющих, по мнению Л. Л. Попова, не получила должного законодательного административно-процессуального обеспечения.

Вместе с тем все более очевидной становится необходимость процессуального оформления государственного управления деятельности органов исполнительной власти, без чего не может быть ни упорядоченности, ни эффективности их функционирования. Приходится искать замену пока не существующим процессуальным законам (кодексам) в этой сфере.

Как правило, их заменяют отраслевые законы, например, «О защите конкуренции», «О животном мире», «Об охране атмосферного воздуха» и т. д., в которых содержатся материальные и процессуальные административно-правовые-нормы, регламентирующие управленческие процедуры и юрисдикционные производства.

Однако в деятельности органов исполнительной власти преобладают ведомственные правовые акты, ведомственные процессуальные акты управления, которые можно разделить на 2 группы: во-первых, это должностные регламенты государственных служащих, правила внутреннего распорядка и многие другие *внутри-организационные правовые акты*, устанавливающие те или иные управленческие процедуры. Во-вторых, это правовые акты, регламентирующие внешнюю управленческую деятельность, ради которой, по мнению Л. Л. Попова, и создаются органы государственного управления исполнительной власти. К ним относятся приказы, инструкции, наставления, уставы и правила, а также иные акты управления, издаваемые министерствами или иными органами исполнительной власти.

Огромную роль во внешней процедурной деятельности занимают административные регламенты по исполнению государствен-

ных функций и оказанию государственных услуг гражданам и организациям.

Таких административных регламентов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях издается великое множество. Конечно, подобное ведомственное процессуальное нормотворчество никоим образом не заменяет полноценное кодифицированное процессуальное законодательство, но другого варианта в настоящее время нет, поскольку специфика государственного управления органов исполнительной власти такова, что здесь принимать и исполнять те или иные решения необходимо оперативно, быстро, а зачастую и незамедлительно.

Таким образом, управленческий процедурный правоприменительный административный процесс обеспечивает положительную деятельность органов исполнительной власти, связанную с реализацией прав и свобод и законных интересов граждан и организаций. Поскольку речь идет о позитивной управленческой деятельности, то соответствующие должностные лица открывают (заводят) индивидуально-конкретное дело и принимают необходимые документы, проверяют их подлинность, достоверность, правильность составления и дееспособность обратившегося лица. Затем в установленные сроки рассматривают поступившие документы и принимают одностороннее властное решение.

Безусловно, количество управленческих процедур перечислить невозможно, назовем лишь основные из них:

- процедура по принятию нормативных актов государственного управления;
- процедура рассмотрения предложений и заявлений граждан и обращений организаций;
- лицензионно-разрешительная и регистрационная процедура;
- процедура по выдаче актов гражданского состояния;
- процедуры предоставления государственных услуг;
- аттестационные и акредитационные процедуры;
- патентная процедура;
- процедуры, связанные с осуществлением контроля и надзора;
- процедура по отчислению обучающихся;
- процедура установления личности иностранного гражданина и др.

Таким образом, поддерживая мнение Л. Л. Попова, можно сделать вывод о том, что в управленческом административном процессе отсутствует конфликтная ситуация или споры, и, как следствие, отсутствует необходимость в правовой оценке поведения сторон, поскольку суть дела – это позитивное его решение и удовлетворение жизненной потребности гражданина, законного интереса организации.

Широкое использование электронной формы юридических документов и современных информационно-коммуникационных технологий в последние годы рассматривается в качестве необходимого условия эффективной организации документооборота, административной процедуре предоставления государственных услуг.

Важным шагом в работе по переводу в электронную форму документов, оформляющих правовые отношения, стал Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹ (далее – Закон № 210-ФЗ). С 1 октября 2011 г. он закрепил принцип «одного окна», запрещающий требовать от граждан представления справок и иных документов, которые находятся в распоряжении других государственных органов и учреждений (ст. 7). Эти документы обязаны получать сами органы, предоставляющие государственные услуги, с помощью системы межведомственного электронного взаимодействия (ст. 7.1). Заявителю гарантируется право не только подать запрос на получение государственной услуги через электронные каналы связи, но и получить в электронной форме документы, являющиеся результатом предоставления такой услуги (ст. 10). Эти законоположения постепенно находят свою реализацию на практике при создании и модернизации государственных информационных систем и специальных электронных сервисов.

Однако результаты предоставления государственных услуг зачастую необходимы гражданам и организациям для их использования в гражданских и иных частных (трудовых, жилищных и др.) правоотношениях, в том числе для открытия и ведения бизнеса, реализации имущественных и обязательственных прав, совершения сделок, осуществления трудовой деятельности. Полученные в государственных органах документы (свидетельства, выписки из реестров, сертификаты соответствия и т. д.) становятся приложениями к гражданско-правовым договорам и соглашениям, представляются работодателю или иным контрагентам в частных отношениях.

Процедуры предоставления государственных услуг и последующего использования полученных официальных документов, подтверждающих личные и социально-экономические права, нередко образуют единый алгоритм действий. Поэтому особую значимость приобретают задачи интеграции указанных процедур, их взаимной адаптации и согласованности, что должно снизить административ-

¹ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

ные барьеры, упростить для граждан и хозяйствующих субъектов прохождение соответствующего комплекса процедур.

Невозможность получения документов, являющихся результатами предоставления государственных услуг, иными лицами, кроме заявителя, который запрашивает и которому в рамках административных процедур выдается соответствующий документ, создает на практике организационные сложности, влечет потери времени и иные издержки.

Необходимость получить в государственных органах документы на бумажном носителе в целях их представления контрагентам в частных отношениях обесценивает для граждан и организаций их право на взаимодействие с органами власти в электронной форме.

Выработка механизмов, позволяющих упростить получение соответствующих документов, относящихся к заявителю (например, справка о судимости) иным лицом, существенно упростит реализацию прав в частных отношениях, приведет к экономии сил и времени. Тем более это касается вопросов организации и ведения бизнеса, где сбор всех необходимых документов, порой лишь формально указывающих на наличие или отсутствие определенных юридических фактов, нередко превращается в задачу, не решаемую без привлечения профессиональных посредников.

Принципиальный момент состоит в том, что при выработке правовых механизмов получения иными лицами документов, являющихся результатами предоставления гражданину государственных услуг, нельзя снижать уровень гарантий защиты персональных данных, ограничивать конституционные права личности на тайну частной жизни, защиту личной и семейной тайны. Юридическим лицам, в свою очередь, должна гарантироваться защита коммерческой и служебной тайны, иных сведений ограниченного распространения. Уровень этих гарантий не может быть снижен в целях упрощения отдельных административных процедур. Следовательно, необходимо найти такие решения, которые позволят достичь заявленных целей без снижения правовых гарантий защиты информации.

Проблема интеграции процедур предоставления государственных услуг и юридического оформления частных отношений может решаться без навязывания посредников, путем использования современных информационных технологий и средств обработки и передачи информации в электронном виде.

Если документы и сведения, являющиеся результатами предоставления заявителю государственной услуги, имеют электронную форму, то можно достаточно легко в государственных информаци-

онных системах предоставить заявителю сервисные возможности по обеспечению доступа иных лиц к соответствующим электронным документам. Речь должна идти именно о предоставлении самим заявителем по своему усмотрению и под свою ответственность доступа иного лица к электронному документу, полученному заявителем в результате предоставления ему государственной услуги, но не о предоставлении такого доступа органом, предоставившим услугу, с согласия заявителя. То есть вопрос фактически сводится к наличию сервисной возможности в государственной информационной системе, не требующей сложной правовой регламентации и существенных затрат на модернизацию аппаратных средств и программного обеспечения.

В самом деле, если заявитель получает в государственных органах тот или иной документ на бумажном носителе, содержащий персональные данные заявителя или иные сведения, конфиденциальность которых охраняется законом, то после получения документа распоряжение им осуществляется по усмотрению заявителя и не регламентируется никакими правовыми нормами. Заявитель волен передать документ любому иному лицу, и такое решение принимается в рамках частных отношений. Аналогичным образом заявителю может быть предоставлена сервисная возможность по передаче электронного документа любому лицу, т. е. по предоставлению доступа к нему с возможностью копирования, сохранения на собственных технических средствах, использования и т. д.

В государственных информационных системах может быть обеспечен допуск иных лиц с согласия заявителя к сведениям, имеющим форму электронного документа и которые являются результатом предоставления заявителю государственных услуг, т. е. возможность получения иными лицами указанных электронных документов непосредственно от органов, предоставляющих государственные услуги, что должно гарантировать аутентичность, юридическую значимость полученных документов.

Если государственная услуга предоставляется заявителю в электронном виде, то при этом на заявителя распространяются гарантии, установленные на основании ч. 2 ст. 10 Закона № 210-ФЗ требованиями к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг, утвержденными Постановлением Правительства от 26 марта 2016 г. № 236. Заявителю обеспечивается доступ к результату предоставления государственной услуги, полученному в форме электронного документа, на едином портале и региональных порталах государственных услуг или официальных сайтах органов власти, в том числе с использованием сервиса

«единый личный кабинет», в течение срока, установленного законодательством.

Поскольку описанные гарантии уже установлены нормативным правовым актом, кардинальной модификации государственных информационных систем в целях обеспечения возможности доступа иного лица к электронному документу, являющемуся результатом предоставления государственной услуги, не потребуется. Потребуется лишь некоторое расширение сервисных возможностей для заявителя, т. е. возможность выбора заявителем режима доступа к электронному документу, который хранится в его едином личном кабинете. Это могут быть режимы: недоступен никому, кроме заявителя, или доступен иным лицам по ссылке (с возможным средством защиты в виде простой электронной подписи, если использование иного вида электронной подписи для соответствующей государственной услуги не предусмотрено законодательством).

Такие дополнительные сервисные возможности в государственных информационных системах, включая единый портал и региональные порталы государственных услуг, официальные сайты органов власти, существенно упростят порядок действий для заявителя, которому необходимо представить контрагенту в гражданских или иных частных правоотношениях (например, банку для получения кредита или страховой организации для оформления страховки и т. п.) документы, полученные в государственных органах.

Заявителю не придется лично являться в государственные органы для получения документа на бумажном носителе, а затем представлять этот документ контрагенту. Будет достаточно заказать соответствующий документ в электронном виде, например, через единый портал государственных услуг, а затем также в электронном виде предоставить контрагенту доступ к указанному электронному документу. При этом контрагент заявителя будет получать необходимый ему документ не от заявителя, а непосредственно с официального сайта государственного органа, что будет являться дополнительной гарантией подлинности документа и достоверности сведений в нем¹.

Возможность разрешить иным лицам доступ к результату предоставления государственной услуги, полученному в форме электронного документа, должна появляться у заявителя с момента подачи запроса на предоставление соответствующей услуги, в том числе до завершения ее предоставления и получения электронного

¹ *Сергеев А. А.* Проблемы интеграции процедур предоставления государственных услуг и юридического оформления частных отношений // Юрист. 2018. № 8. С. 4–10.

документа. Это может быть технически реализовано путем предоставления адреса страницы, на которой будет размещен соответствующий электронный документ, и кода доступа к ней.

Следует отметить, что соответствующие дополнительные сервисные возможности уже начинают появляться в информационных системах отдельных государственных органов и организаций. Вопрос в том, чтобы права получателей государственных услуг и рациональная организация документооборота не зависели от усмотрения ведомств и их желания обеспечить интеграцию процедур предоставления государственных услуг и юридического оформления частных отношений, а были гарантированы государством в нормативных правовых актах, устанавливающих порядок предоставления государственных услуг в электронной форме.

Вопросы для самоконтроля:

1. Дайте понятие и изложите содержание административных процедур предоставления государственных услуг.

2. Изложите принципы осуществления административно-процедурной деятельности в области предоставления государственных и муниципальных услуг.

3. Перечислите виды административных процедур, реализуемых должностными лицами органов внутренних дел (полиции), связанных с предоставлением государственных услуг.

4. В чем состоят особенности административных процедур, связанных с предоставлением государственных услуг в области дорожного движения?

5. В чем состоят особенности административных процедур, связанных с предоставлением государственных услуг в миграционной сфере?

Тема 8. Процедуры регистрации

В теории административного права, ведущие ученые административисты, такие как Ю. М. Козлов и Л. Л. Попов относят регистрацию, наряду с лицензированием и порядком принятия правовых актов управления, к административно-процедурному производству.

Регистрация – акт официального признания законности соответствующих действий... и служит целям обеспечения законности совершаемых в сфере государственного управления определенных действий, представляющих значительный публично-правовой интерес, и одновременно целям гарантирования прав и законных интересов физических и юридических лиц, а также различного рода негосударственных образований¹.

Профессор Д. Н. Бахрах считает, что регистрация состоит в проверке законности фактов, их официальном признании и последующем учете². Ее осуществление возложено на уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

И. М. Лазарев отмечает, что регистрация является одним из видов административных процедур, осуществляемых органами исполнительной власти во взаимоотношениях с гражданами и их организациями. Регистрационные административные процедуры включают в себя деятельность органов исполнительной власти, урегулированную административно-процессуальными нормами, в ходе которых решаются вопросы об официальном признании законности существования определенных материальных объектов и юридических фактов³.

Процедуры регистрации, по мнению А. А. Андреева⁴ – это вид административного производства, который охватывает широкий круг общественных отношений, участниками которых, с одной стороны, являются органы исполнительной власти, прежде всего

¹ Административное право: учебник / под ред. Ю. М. Козлова и Л. Л. Попова. Москва: Юристъ, 2000. С. 398.

² Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов. Москва, 2000. С. 337.

³ Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2002. С. 17.

⁴ Андреев А. А. и др. Административно-процессуальное право: курс лекций. Барнаул, 2013.

в лице органов юстиции, специально на то уполномоченные должностные лица, а с другой – граждане, общественные объединения и разнообразные юридические лица. Соответственно этому многообразию отношений строится и система нормативных правовых актов, регулирующих «регистрационные процессуальные правоотношения», а следовательно, и соответствующее административное производство.

К числу таких актов, например, относятся: Гражданский кодекс Российской Федерации, ст. 51 которого предусматривает государственную регистрацию юридических лиц – хозяйствующих субъектов; федеральные законы: от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»¹, от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»², от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»³, от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»⁴, от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁵, от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»⁶; постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713-ФЗ «Об утверждении Правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию»⁷ и др.

Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов испол-

¹ О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3431.

² О политических партиях: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

³ Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

⁴ Об акционерных обществах: Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1.

⁵ О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

⁶ О свободе совести и о религиозных объединениях: Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

⁷ Об утверждении Правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию: Федеральный закон от 17 июля 1995 г. № 713 // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2939.

нительной власти»¹ внесены некоторые изменения в компетенцию федеральных органов исполнительной власти, занимающихся регистрационным производством. С момента вступления в силу данного нормативного акта регистрацией некоммерческих организаций, общественных объединений и политических партий занимается Министерство юстиции и его территориальные органы. Федеральная служба государственной регистрации, переданная из Минюста РФ в ведение Минэкономразвития России и реорганизованная в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии, осуществляет государственную регистрацию прав на недвижимое имущество.

Несмотря на значительное разнообразие отношений, связанных с производством регистрационного характера, им присущи некоторые общие свойства, отражающие принципиальную сущность данного вида административного производства.

Во-первых, регистрационное производство есть во всех случаях определенная процедура принятия юридического акта.

Так, в соответствии со ст. 2 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» государственная регистрация представляет собой «юридический акт признания подтверждения государством возникновения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество. Государственная регистрация является единственным доказательством существования зарегистрированного права». При этом закон устанавливает обязательность государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Правила проведения государственной регистрации распространяются на всю территорию Российской Федерации. Юридическая природа акта государственной регистрации проявляется также и в том, что с момента регистрации, например, общественного объединения возникает его правоспособность юридического лица. С другой стороны, законодательство не обязывает общественное объединение регистрироваться в органах юстиции. Однако в этом случае общественное объединение не приобретает прав юридического лица. Как видим, в данном случае государственная регистрация выступает как явление диспозитивное, но сохраняющее свою юридическую природу в случае принятия акта о государственной регистрации.

Во-вторых, государственная регистрация осуществляется исключительно органами исполнительной власти Российской Федерации

¹ Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 229.

и их территориальными подразделениями. Основную работу в этой области проводит Министерство юстиции Российской Федерации и его местные органы, а также некоторые другие органы исполнительной власти.

В-третьих, порядок осуществления государственной регистрации регулируется нормами административно-процессуального права, которые одновременно выполняют функцию реализации соответствующих материальных правовых норм различной отраслевой принадлежности – конституционного (государственного) права (например, устанавливающих статус общественных объединений), гражданского права (например, устанавливающих статус недвижимости), административного (например, устанавливающих обязанность федеральных органов исполнительной власти регистрировать определенные виды своих нормативных правовых актов в Министерстве юстиции Российской Федерации).

Регистрационному производству, как и другим видам производства, характерна определенная стадийность.

Большинство авторов выделяют пять стадий регистрационного производства, а именно:

1. Возбуждение регистрационного производства;
2. Рассмотрение регистрационного дела;
3. Принятие решение;
4. Обжалование решения по результатам регистрационного производства;
5. Приостановление государственной регистрации.

Две последние стадии носят факультативный характер.

Более подробно рассмотрим существо перечисленных стадий. Первой стадией является возбуждение регистрационного производства. Она включает действия участников по подаче и приему документов, требуемых для государственной регистрации.

Следует отметить, что заявление правообладателя – это основной юридический факт, со сложным фактическим составом, ведущий к возникновению регистрационного производства.

В ст. 16 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» закрепляет норму о том, что государственная регистрация прав производится на основании заявления правообладателя или уполномоченного им (ими) на то лица при наличии у него надлежащим образом оформленной доверенности. К заявлению о государственной регистрации прав должны быть приложены документы, необходимые для ее проведения.

Регистрационные действия начинаются с момента приема заявления и документов на государственную регистрацию прав. При

получении правоустанавливающих документов должностное лицо регистрационной службы вносит соответствующую запись в книгу учета документов, а лицу, обратившемуся с заявлением о регистрации, выдается расписка о получении документов. Расписка подтверждает принятие документов на государственную регистрацию прав. Все эти действия ведут к возбуждению регистрационного производства и являются его первой стадией.

Следующей стадией является рассмотрение регистрационного дела.

Эта стадия охватывает действия участников регистрационного производства, которые включают изучение оснований для государственной регистрации, проверку необходимых документов, правовую экспертизу документов, установление противоречий между заявленными и зарегистрированными правами. Это одна из наиболее важных стадий регистрационного производства. Согласно ст. 17 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» основаниями для государственной регистрации наличия, возникновения, прекращения, перехода, ограничения (обременения) прав на недвижимое имущество и сделок с ним являются:

- акты, изданные органами государственной власти или органами местного самоуправления;
- договоры и другие сделки в отношении недвижимого имущества;
- акты (свидетельства) о приватизации жилых помещений, совершенные в соответствии с законодательством, действовавшим в месте осуществления приватизации на момент ее совершения;
- свидетельства о праве на наследство;
- вступившие в законную силу судебные акты;
- акты (свидетельства) о правах на недвижимое имущество, выданные уполномоченными органами государственной власти;
- иные акты передачи прав на недвижимое имущество и сделок с ним в соответствии с законодательством, действовавшим в месте передачи на момент ее совершения, а также другие необходимые документы.

Проверка юридической силы представленных на государственную регистрацию прав правоустанавливающих документов проводится органом, осуществляющим государственную регистрацию прав.

Представляемые в регистрирующий орган документы должны быть оформлены надлежащим образом и соответствовать требованиям законодательства.

Заявление о государственной регистрации права представляет на государственную регистрацию прав в единственном экземпляре – подлиннике и после государственной регистрации права помещается в дело правоустанавливающих документов.

Сам факт поступления документов на государственную регистрацию является основанием для начала правовой экспертизы документов. Правовая экспертиза документов осуществляется государственным регистратором не позднее 3-х дней с момента приема документов. Государственный регистратор проверяет юридическую силу правоустанавливающих документов, в том числе право- и дееспособность сторон, соблюдение формы сделки, соблюдение прав и законных интересов третьих лиц и др.

Эта стадия регистрационного производства переходит в третью стадию – принятие решения. Поскольку регистрационное производство совершается непрерывно, то переход от одной стадии к другой происходит последовательно, одно административное действие следует за другим процессуальным действием.

Государственный регистратор может принять одно из следующих решений:

- о государственной регистрации прав;
- об отказе в государственной регистрации;
- о приостановлении государственной регистрации прав.

Решение государственного регистратора оформляется штампом на заявлении о государственной регистрации прав по установленной Административным регламентом форме и заполняет штамп о результатах правовой экспертизы.

После принятия решения государственным регистратором прав осуществляется административная процедура внесения записей в Единый государственный реестр прав.

В соответствии со ст. 28 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости»¹ проведенная государственная регистрация прав удостоверяется посредством совершения специальной регистрационной надписи на документе, выражающем содержание сделки.

Одной из возможных стадий регистрационного производства является обжалование действий (бездействия) и решений, принятых в ходе исполнения государственной функции по государственной регистрации.

¹ О государственной регистрации недвижимости: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 2). Ст. 4344.

Она возникает тогда, когда процедура государственной регистрации может закончиться отказом органа, осуществляющего государственную регистрацию прав, в регистрации по основаниям, указанным в законе.

Отказ в государственной регистрации может быть обжалован заинтересованными лицами в суд. При этом такое заинтересованное лицо вправе требовать возмещения причиненных незаконным отказом в регистрации убытков. Для доказательства причиненных убытков необходимо доказать существование причинной связи между ущербом и отказом органа, осуществляющего государственную регистрацию прав, в регистрации.

Также факультативной стадией является и приостановление государственной регистрации. Она возникает, когда у государственного регистратора появляется сомнение в наличии оснований для государственной регистрации прав и в подлинности представленных документов, либо достоверности указанных в них сведений. Не позднее рабочего дня, следующего за днем приостановления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации права заявителю направляется или выдается уведомление о приостановлении с указанием оснований приостановления и всех причин, послуживших основанием приостановления (ст. 29 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости»).

Под регистрационным производством следует понимать урегулированный административно-процессуальными нормами порядок контрольной деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по официальному признанию и подтверждению законности определенных фактов, закреплению правового статуса субъекта.

Производство по государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Производство по государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей регулируется Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»¹, который является своеобразным развитием и конкретизацией положений ст. 51 Гражданского кодекса Российской Федерации.

¹ О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3431.

Государственная регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей представляет собой акт уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемый посредством внесения в государственные реестры сведений о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, приобретении физическими лицами статуса индивидуального предпринимателя, прекращении физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, иных сведений о юридических лицах и об индивидуальных предпринимателях в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Государственная регистрация юридических лиц осуществляется федеральным органом исполнительной власти, реализующим предоставленные ему полномочия на основе Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹.

Согласно законодательству этими функциями наделена Федеральная налоговая служба Российской Федерации.

Государственная регистрация юридических лиц осуществляется по месту нахождения постоянно действующего исполнительного органа, указанного учредителями в заявлении о государственной регистрации.

Государственная регистрация юридического лица осуществляется в срок не более чем пять рабочих дней со дня представления документов в регистрирующий орган.

В регистрирующий орган документы могут быть направлены почтовым отправлением с объявленной ценностью при его пересылке с описью вложения, представлены непосредственно либо через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг, направлены в форме электронных документов, подписанных электронной подписью, с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг, в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

¹ О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

Требования к оформлению документов, представленных для государственной регистрации, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Таким образом, рассмотрев производство по государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, можем сделать следующие выводы:

1. Государственная регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей представляет собой акт уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемый посредством внесения в государственные реестры сведений о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, приобретении физическими лицами статуса индивидуального предпринимателя, прекращении физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, иных сведений о юридических лицах и об индивидуальных предпринимателях в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

2. Государственная регистрация юридических лиц осуществляется по месту нахождения постоянно действующего исполнительного органа, указанного учредителями в заявлении о государственной регистрации.

Правовую базу производства по регистрации и снятию граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства составляют:

- Конституция Российской Федерации, п. 2 ст. 27 которой гласит: «Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирая место пребывания и жительства»¹.

- Закон Российской Федерации от 25 июля 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»²;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.10.2021).

² О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 25 июля 1993 г. № 5242-1 // Рос. газ. 1993. № 152. 12 авг.

и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию»¹.

Основные особенности данного вида регистрационного производства состоят в следующем.

1. Регистрация граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства является обязательной и устанавливается в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом.

Органами регистрационного учета в городах, поселках, сельских населенных пунктах, закрытых военных городках, а также в населенных пунктах, расположенных в пограничной зоне или закрытых административно-территориальных образованиях, в которых имеются территориальные органы Федеральной миграционной службы, являются эти территориальные органы, в остальных населенных пунктах – органы местного самоуправления.

Местом пребывания является место, где гражданин временно проживает: гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, больница, туристская база, иное подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина.

Местом жительства является место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации: жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких и престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и др.), а также иное жилое помещение.

Ответственными за регистрацию граждан являются должностные лица, занимающие постоянно или временно должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей по контролю за соблюдением правил пользования жилыми помещениями и помещениями социального назначения. Контроль за соблюдением гражданами и должностными лицами Правил регистрации возлагается на Феде-

¹ Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2939.

ральную миграционную службу и ее территориальные подразделения и органы внутренних дел.

Регистрация граждан, обучающихся по очной форме обучения в образовательных учреждениях среднего профессионального и высшего профессионального образования, по месту пребывания в общежитиях производится органами регистрационного учета на основании заявления установленной формы о регистрации по месту пребывания, заверенного должностными лицами образовательного учреждения, и документа, удостоверяющего личность заявителя.

Документы в органы регистрационного учета представляются должностными лицами образовательных учреждений, ответственными за регистрацию, в течение 3-х дней со дня предоставления гражданину места в общежитии.

2. Документами, необходимыми для регистрационного учета, являются: паспорт; свидетельство о рождении – для лиц, не достигших 14-летнего возраста; заграничный паспорт – для постоянно проживающих за границей граждан, которые временно находятся на территории Российской Федерации; удостоверение личности для военнослужащих (офицеров, прапорщиков, мичманов); военный билет – для солдат, матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву или по контракту; справка об освобождении из мест лишения свободы – для лиц, освободившихся из мест лишения свободы; иные выдаваемые органами ФМС документы, удостоверяющие личность гражданина.

3. Регистрация граждан по месту пребывания осуществляется в следующем порядке. Граждане, прибывшие для временного проживания в жилых помещениях, не являющихся их местом жительства, на срок свыше 90 дней, обязаны по истечении указанного срока обратиться к должностным лицам, ответственным за регистрацию, и представить:

- документ, удостоверяющий личность;
- заявление установленной формы о регистрации по месту пребывания;
- документ, являющийся основанием для временного проживания гражданина в указанном жилом помещении (договоры найма (поднайма), аренды (субаренды) жилого помещения или заявление лица, предоставляющего гражданину жилое помещение).

Регистрация граждан по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся их местом жительства, осуществляется на срок по взаимному соглашению сторон. В исключительных случаях, связанных с серьезным заболеванием зарегистрированных по месту пребывания граждан или родственников, а также при воз-

никновении иных обстоятельств, не позволяющих гражданину покинуть место его пребывания, срок пребывания может быть продлен органом регистрационного учета на необходимое для этого время.

Регистрация граждан по месту пребывания в гостинице, санатории доме отдыха, кемпинге, а также в ином подобном учреждении осуществляется по их прибытии на основании документов, удостоверяющих личность.

В соответствии с изменениями, внесенными в Правила регистрации постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 885 «О внесении изменений в Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» граждане вправе уведомить орган регистрационного учета о сроке и месте своего пребывания по почте или в электронной форме с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего доступа, в том числе сети Интернет, включая федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

Регистрация граждан по месту пребывания осуществляется без их снятия с регистрационного учета по месту жительства.

Законодательство Российской Федерации предусматривает случаи, когда гражданину может быть отказано в регистрации по месту пребывания в жилом помещении, не являющемся его местом жительства.

Регистрация граждан по месту жительства осуществляется в следующем порядке.

Гражданин, изменивший место жительства, обязан не позднее 7 дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к должностным лицам, ответственным за регистрацию, и представить:

- документ, удостоверяющий личность;
- заявление установленной формы о регистрации по месту жительства;
- документ, являющийся в соответствии с жилищным законодательством РФ основанием для вселения в жилое помещение (ордер, договор, свидетельство о праве собственности на жилое помещение, решения суда о признании права пользования жилым помещением, заявление лица, предоставившего гражданину жилое помещение, либо иной документ или его надлежаще заверенная копия).

Должностные лица, ответственные за регистрацию, а также граждане и юридические лица, предоставившие для проживания принадлежащие им на праве собственности жилые помещения, в 3-дневный срок со дня обращения граждан передают документы, предусмотренные законодательством, вместе с адресными листками прибытия и формами статистического учета в органы регистрационного учета.

Органы регистрационного учета в 3-дневный срок со дня поступления документов регистрируют граждан по месту жительства и производят в их паспортах отметку о регистрации по месту жительства. Гражданам, регистрация которых проводится по иным документам, удостоверяющим личность, выдается свидетельство о регистрации по месту жительства.

4. Существующими правилами регулируется учет по месту пребывания и по месту жительства следующих категорий граждан:

- военнослужащих;
- граждан, не имеющих регистрации по месту жительства;
- граждан, связанных по условиям и характеру работы с постоянным передвижением (лица плавсостава морского и речного флота, работники геологических экспедиций и др.);
- граждан, проживающих на территории монастырей, храмов и других культовых зданий;
- беженцев и вынужденных переселенцев;
- несовершеннолетних граждан, не достигших 14-летнего возраста по месту их жительства.

5. Снятие граждан с регистрационного учета по месту жительства производится органами регистрационного учета в случае:

а) изменения места жительства – на основании заявления гражданина о регистрации по новому месту жительства. При этом орган регистрационного учета, осуществляющий регистрацию граждан по новому месту жительства, обязан в 3-дневный срок со дня регистрации направить соответствующее уведомление в орган регистрационного учета по последнему месту жительства гражданина для снятия его с регистрационного учета;

б) призыва на военную службу – на основании сообщения военного комиссариата;

в) осуждения к лишению свободы – на основании вступившего в законную силу приговора суда;

г) смерти или объявления решением суда умершим – на основании свидетельства о смерти, оформленного в установленном законодательством порядке;

д) выселения из занимаемого жилого помещения или признания утратившим право пользования жилым помещением – на основании вступившего в законную силу решения суда;

е) обнаружения не соответствующих действительности сведений или документов, послуживших основанием для регистрации, а также неправомερных действий должностных лиц при решении вопроса о регистрации – на основании вступившего в законную силу решения суда.

Органы регистрационного учета на основании полученных документов в 3-дневный срок снимают граждан с регистрационного учета.

Отказ органов регистрационного учета в регистрации граждан по месту жительства может быть обжалован ими вышестоящему должностному лицу, в вышестоящий в порядке подчиненности орган регистрационного учета или в суд.

Вопросы для самоконтроля:

1. Дайте понятие и изложите содержание административной процедуры.

2. Изложите принципы осуществления административно-процедурной деятельности органами публичного управления.

3. Перечислите виды административно-процедурных производств, связанных с регистрацией.

4. В чем состоят особенности административно-регистрационных процедур, связанных с реализацией той или иной государственной функции?

5. Чем регламентируется алгоритм (последовательность) административно-процедурных регистрационных действий, реализуемых должностными лицами органов публичного управления, в ходе предоставления государственных и муниципальных услуг?

Глава III. Административная юрисдикция

Тема 9. Производство по делам об административных правонарушениях и исполнение административных наказаний

Особенности современного правового регулирования административно-процессуальных полномочий должностных лиц полиции МВД России проявляются в ходе деятельности указанных субъектов правоприменения, состоящей в последовательном совершении ими предусмотренных процессуальных действий.

В современной юридической литературе можно встретить различные теоретические подходы к пониманию структуры административно-процессуальной деятельности¹. Характерный для нее отраслевой вид юридического процесса (административный процесс) связан с реализацией административно-властных полномочий. Профессор А. И. Каплунов классифицировал основные теоретические модели административно-процессуальной деятельности. Одну из таких моделей впервые обосновала профессор Н. Г. Салищева, применяя так называемый «комплексный (на основе юрисдикционного) подход к пониманию административного процесса»². В соответствии с этим теоретическим подходом административная юрисдикция представляет собой один из видовых блоков административного процесса, состоящий из четырех основных административно-юрисдикционных производств³:

- по делам об административных правонарушениях;
- по применению принудительных мер административно-правового ограничения;
- по дисциплинарным делам;
- по обращениям, административно-правовым жалобам и спорам.

¹ *Сорокин В. Д.* Административно-процессуальное право: учебник для юридических высших учебных заведений / подгот. А. И. Каплунов; 2-е изд., перераб. и доп. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2008. 569 с.

² *Салищева Н. Г.* Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / отв. ред. Л. Л. Попов и М. С. Студеникина. Москва: Юрист, 2004. С. 221–232.

³ *Шевцов А. В.* К вопросу о месте административной юрисдикции в структуре административного процесса полиции МВД России // Актуальные проблемы полицейского права: сборник материалов международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию со дня образования Омской академии МВД России. 2020. С. 65–71.

Производство по делам об административных правонарушениях (далее – ПДОАП) является одним из девяти основных направлений деятельности полиции МВД России. Соответствующие процессуальные полномочия регламентированы КоАП РФ и федеральным законодательством. Так, при обнаружении факта нарушения установленных административно-правовых запретов или предписаний законом предусмотрена обязанность полиции документировать обстоятельства такого факта и в пределах своей компетенции осуществлять исследуемое производство. Для этого закон наделяет должностных лиц правом составления протоколов и иных процессуальных документов, предназначенных для сбора доказательств и подтверждения обоснованности и законности применения процессуально-обеспечительных мер, предусмотренных гл. 27 КоАП РФ. Полиция может задерживать лиц, в отношении которых ведется ПДОАП для обеспечения своевременного и объективного рассмотрения дел об административных правонарушениях (далее – ДАП).

Современное правовое регулирование полномочий должностных лиц полиции МВД России при осуществлении ПДОАП характеризуется поступательной оптимизацией процессуальных процедур установления, фиксации каждого противоправного деяния, рассмотрения ДАП и назначения административного наказания. Оптимизация указанных процессуальных процедур подразумевает уменьшение количества процессуальных действий. Исследуемые полномочия реализуются на различных этапах и стадиях ПДОАП, связанных: с административно-процессуальным документированием деликта; возбуждением ДАП, в том числе в связи с применением обеспечительных мер; подготовкой к рассмотрению и рассмотрением ДАП по существу; с обращением постановления по ДАП к непосредственному исполнению; с приведением постановления по ДАП в непосредственное исполнение. Для целей административно-процессуального документирования полиция использует не только разнообразный арсенал административно-процессуальных документов, образующихся при осуществлении ПДОАП, но и самые различные технические средства, позволяющие визуализировать обстоятельства совершения правонарушений в общественных местах, а также зафиксировать правомерность действий, осуществляемых в рамках ПДОАП.

Особенностью административно-процессуального документирования деликтов является комбинированная реализация предусмотренных административно-процессуальных и (или) административно-технических действий, направленных на фиксацию обстоятельств нарушения установленных административно-правовых запретов (предписаний, дозволений), влекущих административную ответ-

ственность. Такие действия позволяют документально визуализировать обстоятельства противоправного деяния и определить степень общественной опасности административного деликта, необходимую для квалификации правонарушения в ходе рассмотрения ДАП.

Административно-процессуальное документирование предшествует процессуальной стадии рассмотрения ДАП. При этом оно имеет две особенности. С одной стороны, входит в структуру начального этапа стадии возбуждения ДАП, в том случае если лицом, осуществляющим ПДОАП, осуществляется обычная процессуальная форма этого административного производства. С другой стороны, документирование административного деликта может являться и процедурой начального этапа стадии рассмотрения ДАП, в том случае, если лицом, осуществляющим ПДОАП, применяется упрощенная (безпротокольная) форма административного производства. Тогда ДАП возбуждается в ходе рассмотрения материалов документирования.

Исследуемое административное производство представляет собой совокупность определенных стадий, каждая из которых готовит наступление следующей стадии. Любая стадия производства характеризуется тем, что имеет временной признак, в ней участвуют субъекты, в результате осуществления каждой из стадий составляются промежуточные или итоговые процессуальные документы в виде определения или постановления.

В зависимости от объема процессуальных действий, количества должностных лиц, задействованных в их осуществлении, временных затрат на проведение исследований, экспертиз и других действий, различают основное производство, упрощенное (ускоренное) и усложненное. При ведении основного производства все процессуальные действия по возбуждению дела, его рассмотрению и исполнению решения совершаются одним органом исполнительной власти. Упрощенное производство характеризуется тем, что при его осуществлении не составляется протокол об административном правонарушении, а на месте совершения правонарушения выносится постановление о назначении административного наказания в виде административного штрафа или предупреждения. Специфика усложненного производства состоит в том, что его ведение сопровождается значительными временными затратами, связанными, например, с необходимостью проведения экспертизы, рассмотрения дела по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство. В данном случае дело возбуждается одним должностным лицом, а его рассмотрение и исполнение принятого решения осуществляются иными уполномоченными субъектами. Однако, невзирая на вид производ-

ства по делам об административных правонарушениях, они должны решать задачи, сформулированные в законе.

Существенное значение при принятии правильного решения по ДАП имеет квалификация противоправного деяния, то есть установление тождества между объективными признаками административного правонарушения и требованиями диспозиции нарушенной административно-правовой нормы.

ПДОАП состоит из четырех стадий:

1. Возбуждение дела об административном правонарушении.
2. Рассмотрение дела об административном правонарушении.
3. Пересмотр постановления (решения) о назначении административного наказания.
4. Исполнение постановления (решения) о назначении административного наказания.

В ст. 28.1. КоАП РФ обозначены поводы к возбуждению ДАП. Не перечисляя их, можно в общем сказать, что поводом является любая информация, содержащая факты совершения административного правонарушения, поступившая из различных источников: государственных органов, негосударственных организаций, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, граждан, а также фиксация административного правонарушения специальными техническими устройствами и другие. ДАП считается возбужденным с момента: составления первого протокола о применении мер обеспечения по ДАП; составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении ДАП; вынесения определения о проведении административного расследования; составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения.

Протокол об административном правонарушении является основным процессуальным документом, несущим первичную информацию о совершенном административном деликте. К сожалению, форма протокола об административном правонарушении не утверждена законодательно, однако в ст. 28.2. КоАП РФ содержится вся информация о его содержании.

Всем участникам производства на стадии возбуждения дела об административном правонарушении разъясняются их права и обязанности. Протокол подписывается должностным лицом, его составившим, а также лицом, в отношении которого возбуждено дело, его представителем, законным представителем. В случае отказа от подписи должностное лицо делает запись в протоколе об административном правонарушении.

Обширные полномочия ОВД (полиции) в обеспечении ПДОАП объективно обусловлены их правоохранительным назначением¹.

Протокол по делу об административном правонарушении составляется немедленно после выявления административного правонарушения. Если необходимо получить дополнительные сведения по делу, протокол по делу об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения. В случае необходимости проведения административного расследования протокол составляется после его проведения в сроки, предусмотренные КоАП РФ для административного расследования (по общему правилу через один месяц, срок административного расследования может быть продлен на один месяц, в отдельных случаях до шести месяцев – при нарушении правил дорожного движения и правил эксплуатации транспортных средств, повлекших причинение легкой и средней тяжести вреда здоровью).

Административное расследование производится в случае необходимости установления факта противоправного деяния и лица, его совершившего. Как правило, административное расследование проводится при совершении административных правонарушений в областях: антимонопольной деятельности; рекламной деятельности; валютном регулировании; сбора налогов и иных платежей; соблюдения правил дорожного движения, пожарной безопасности и др. Высказывается мнение, что административное расследование осуществляется при совершении любого административного правонарушения. Это не совсем так. Например, при фиксации административного правонарушения техническими средствами никакого административного расследования не проводится, а постановление по делу направляется по адресу регистрации транспортного средства его владельцу.

Вторая стадия рассмотрения дела (гл. 29 КоАП РФ) об административном правонарушении состоит из двух этапов: подготовки дела к рассмотрению и непосредственно самого рассмотрения и вынесения решения по делу.

Подготовительный этап важен с точки зрения проверки правильности составления процессуальных документов, выяснения обстоятельств, имеющих значение для окончательного вынесения решения, рассмотрения ходатайств и отводов. В процессе подготовки дела к рассмотрению могут быть вынесены определения: о назна-

¹ *Зубач А. В., Кокорев А. Н.* Административная деятельность органов внутренних дел: учебное пособие. Москва: Московский университет МВД России, 2006. С. 310.

чения времени и места рассмотрения дела; о вызове участников производства по делу; об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу; о назначении экспертизы; об отложении рассмотрения дела и др.

При наличии обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, выносится постановление о прекращении производства по делу.

Дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения, а по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, – по месту жительства данного лица.

При проведении административного расследования дело рассматривается по месту нахождения органа, проводившего расследование. Дела об административных правонарушениях несовершеннолетних рассматриваются по месту жительства. Дело об административном правонарушении, влекущем лишение права управления транспортным средством, может быть рассмотрено по месту учета транспортного средства.

Срок рассмотрения дела об административном правонарушении составляет 15 дней со дня получения соответствующим субъектом административной юрисдикции протокола об административном правонарушении и других материалов. Данный срок может быть продлен на один месяц в случае поступления ходатайств от участников производства либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела, о чем выносится определение. Дело об административном правонарушении, влекущем 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.

При рассмотрении дела оглашается протокол об административном правонарушении, а при необходимости – и другие 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 при участии прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение.

При осуществлении этапа рассмотрения дело об административном правонарушении рассматривается по существу, и по нему принимается решение о назначении административного наказания,

либо об освобождении лица от административной ответственности и прекращении производства, в случае, например, малозначительности административного правонарушения.

При рассмотрении дела коллегиальным органом (судом, административной комиссией, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав) ведется протокол о рассмотрении дела об административном правонарушении.

Постановление по делу об административном правонарушении является окончательным процессуальным документом, в котором указываются: должность, фамилия, имя, отчество судьи, должностного лица, наименование и состав коллегиального органа, вынесенного постановления; дата и место рассмотрения дела; сведения о лице, в отношении которого рассмотрено дело; обстоятельства, установленные при рассмотрении дела; статья КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за совершение административного правонарушения, либо основания прекращения производства по делу; мотивированное решение по делу; срок и порядок обжалования постановления.

На стадии рассмотрения дела об административном правонарушении в суде (судьей) кроме назначения наказания или освобождения от него решаются и вопросы возмещения ущерба (если правонарушитель не оспаривает его размер) и размер издержек, которые состоят из денежных сумм, потраченных на хранение, пересылку, перевозку документов, предметов или орудий административных правонарушений, а также суммы на оплату переводчика. В случае, если лицо, в отношении которого назначено административное наказание, не согласно с размером ущерба, у потерпевшего есть возможность его восстановления в порядке гражданского искового судопроизводства. При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном физическим лицом издержки оплачиваются из Федерального бюджета или из бюджета субъекта Российской Федерации, в зависимости от того, по статье какого закона назначается наказание. При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом издержки оплачиваются, как правило, самим юридическим лицом.

Третья стадия производства по делу об административном правонарушении – пересмотр постановления по делу об административном правонарушении (гл. 30 КоАП РФ). Эту стадию называют факультативной, так как в случае отсутствия протеста прокурора или жалобы лица, в отношении которого вынесено постановление, либо его законного представителя, защитника, представителя, она не осуществляется.

КоАП РФ регламентируется порядок подачи жалобы (протеста).

Постановление суда (судьи) по делу об административном правонарушении обжалуется в вышестоящий суд. Решение (постановление) коллегиального органа (административной комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав) по делу об административном правонарушении обжалуется в районный суд по месту нахождения коллегиального органа. Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом органа внутренних дел (полиции) обжалуется в вышестоящий ОВД, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту нахождения ОВД.

Жалоба либо протест на постановление (решение) по делу об административном правонарушении может быть подана в течение 10 суток с момента вручения или получения копии постановления лицом, в отношении которого оно вынесено. В случае пропуска указанного срока он по ходатайству лица может быть восстановлен должностными лицом, правомочным рассмотреть данную жалобу.

При рассмотрении жалобы должностное лицо выясняет, имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения им жалобы; разрешает ходатайства, при необходимости назначает экспертизу, может истребовать другие материалы, вызвать лиц, участие которых необходимо при рассмотрении жалобы.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подлежит рассмотрению в десятидневный срок со дня ее поступления со всеми материалами административного дела должностному лицу, уполномоченному ее рассмотреть. Жалоба на постановление об административном аресте подлежит рассмотрению в течение суток с момента подачи жалобы. Жалоба рассматривается должностным лицом единолично.

По результатам рассмотрения жалобы может быть вынесено одно из следующих решений:

- об оставлении постановления без изменения, жалобы без удовлетворения;
- об изменении постановления, причем административное наказание не может быть усилено или каким-либо образом ухудшено положение лица, в отношении которого вынесено постановление;
- об отмене постановления и о прекращении производства по делу об административном правонарушении в случае малозначительности правонарушения, наличия обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении (ст. 24.5 КоАП РФ), недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление;

– об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение должностному лицу, правомочному рассмотреть дело в случае нарушения процессуальных требований, если это не позволило всесторонне, полно, объективно рассмотреть дело; в связи с необходимостью применения закона, влекущем назначение более строгого административного наказания;

– об отмене постановления и о направлении дела на рассмотрение по подведомственности, если будет установлено, что постановление вынесено неправомочным должностным лицом.

Важным моментом в производстве по делу об административном правонарушении является вступление в законную силу постановления, так как с этого момента лицо официально признается правонарушителем, считается виновным в совершении административного правонарушения. Постановление вступает в законную силу, если оно не было обжаловано в установленный 10-дневный срок со дня вручения или получения лицом, привлекаемым к административной ответственности, потерпевшим, их законными представителями копий постановления. Подача жалобы (протеста) на постановление приостанавливает вступление его в законную силу.

Заключительная стадия производства по делам об административных правонарушениях – исполнение постановлений о назначении административных наказаний (гл. 31 КоАП РФ). Осуществляется после вступления постановления в законную силу, а именно:

– после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении (если оно не было обжаловано или опротестовано);

– после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе или протесту (если указанное решение не было обжаловано или опротестовано), за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление;

– немедленно после вынесения, не подлежащего обжалованию решения по жалобе или протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

Постановление по делу об административном правонарушении обязательно для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами. Постановление по делу подлежит исполнению с момента вступления его в законную силу.

Стадия исполнения постановления (решения) состоит из трех этапов.

Первый этап – обращение постановления по делу об административном правонарушении к исполнению, иными словами, передача

постановления (решения) субъекту, полномочному его исполнить. Возлагается обращение постановления (решения) на судью, орган, должностное лицо, вынесшего постановление (решение).

Второй этап – непосредственное исполнение постановления (решения). На этом этапе правонарушитель испытывает неблагоприятные последствия в связи с исполнением административного наказания. Постановление по делу об административном правонарушении приводится в исполнение уполномоченными на то органами, должностными лицами в порядке, установленном КоАП РФ, другими федеральными законами (например, «Об исполнительном производстве»¹, «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации»² и др.) и принимаемыми в соответствии с ними постановлениями Правительства Российской Федерации. В случае вынесения нескольких постановлений о назначении административного наказания в отношении одного и того же лица каждое постановление приводится в исполнение самостоятельно.

В случае невозможности исполнить несколько административных наказаний, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановления, могут отсрочить исполнение постановления административных наказаний на срок до одного месяца. Такими видами наказаний являются:

- административный арест;
- лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- административный штраф (за исключением взыскания его на месте совершения административного правонарушения).

Третий этап – окончание исполнения постановления (решения). Особенности административно-правового регулирования полномочий полиции на последующих стадиях ПДОАП, связаны с административно-процессуальной компетенцией, реализуемой на стадиях возбуждения и рассмотрения ДАП³. Необходимо отметить обусловленность этих особенностей целесообразностью освобождения от несвойственных функций с учетом численности сотрудников, осуществляющих ПДОАП⁴. Так, анализ административно-право-

¹ Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

² Об органах принудительного исполнения Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июня 1997 г. № 118-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

³ Правовое обеспечение оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел: аналитический обзор / Аتماжитов В. М. [и др.]. Москва, 2018. С. 72.

⁴ Совершенствование системы административных наказаний и порядка их назначения: учебное пособие / А. В. Шевцов [и др.]. Москва, 2019. С. 141.

вой регламентации процедуры назначения наказания в виде административного штрафа предусматривает выполнение не только административно-процессуальных, но и ряда технических функций, связанных с обеспечением условия для последующего взыскания штрафа. Дополнительного административно-правового регламентирования требует процедура удовлетворения ходатайства привлекаемого к административной ответственности лица о рассмотрении материалов ДАП по месту его жительства, поэтому необходима избирательность в подходе к решению вопроса об удовлетворении такого ходатайства. В частности, административные дела о правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность (далее – ОП и ОБ) должны рассматриваться исключительно по месту их пресечения.

Совершенствованию процессуального порядка привлечения к административной ответственности способствует изменению оснований для административного расследования, представляющего собой процессуальный инструмент решения задач ПДОАП по отдельным категориям противоправных проявлений. В связи с этим дополнительного административно-правового регулирования требует порядок и основания отнесения ДАП к категории, требующих административного расследования, а также исключения возможности произвольного расширения перечня оснований для применения вышеуказанной усложненной формы административного производства.

Проблемы административно-правового регулирования полномочий на процессуальной стадии рассмотрения ДАП во многом касаются организации взаимодействия участников ПДОАП. Для решения подобного рода проблем необходимо создание единой информационно-телекоммуникационной платформы, обеспечивающей быстрое административно-процессуальное взаимодействие субъектов административной юрисдикции с судами.

Особенности административно-правового регулирования ПДОАП свидетельствуют о необходимости:

– уточнения административно-процессуального механизма отнесения предметов и фактов к категории доказательств по ДАП, в первую очередь это касается использования технических средств фиксации обстоятельств или условий деликтного поведения участника административно-правовых отношений (алкотестеры, видеорегистраторы, в т. ч. вмонтированные в предметы личной экипировки сотрудников ОВД и т. д.);

- разработки единых электронных образов процессуальных документов (ст. 29.9 КоАП РФ), выносимых при рассмотрении ДАП (постановления, определения, протоколы и т. д.);
- интеграции единообразных административно-процессуальных документов с использованием ЭЦП в систему электронного межведомственного взаимодействия, что существенным образом повысит правоприменительную результативность ПДОАП;
- совершенствования административной процедуры профилактики административно-деликтного поведения посредством вынесения представления об устранении способствовавших этому условий и причин.

Вопросы для самоконтроля:

1. Определите место производства по делам об административных правонарушениях в структуре административного процесса органов публичной власти
2. Дайте понятие производства по делам об административных правонарушениях.
3. Охарактеризуйте виды производства по делам об административных правонарушениях.
4. Изложите правовую основу деятельности органов внутренних дел и их должностных лиц в сфере осуществления производства по делам об административных правонарушениях.
5. Назовите основные отличительные особенности материальных и процессуальных сроков в производстве по делам об административных правонарушениях.

Тема 10. Производство по применению принудительных мер административного правоограничения

Производство по применению принудительных мер административно-правового ограничения представляет собой деятельность по возбуждению и разрешению дел, предусматривающих «...реализацию правоограничений, лишений и обременений, характеризующих содержание меры принуждения»¹. Особенности применения административного принуждения в деятельности должностных лиц полиции отражают два основных подхода к пониманию его сущности. Первый из них характеризует принудительное административно-правовое ограничение как исключительно административно-процессуальную деятельность уполномоченных должностных лиц органов исполнительной власти, связанную с необходимостью разрешения административно-правовых споров (конфликтов), которые не влекут административной ответственности, но вместе с тем требуют реализации административно-процессуальных действий и решений, направленных на ограничение (обременение) прав участников общественных отношений². Поскольку с этой точки зрения административному принуждению свойственна процессуальная природа, его принято рассматривать как административное производство, имеющее административно-юрисдикционный характер³. Второй подход основан на дифференциации применяемых полицией мер административного принуждения на административно-процессуальные и административно-процедурные. Так, профессор А. И. Каплунов к административно-процедурному порядку реализации административного принуждения относит все известные административно-принудительные меры за исключением мер административной ответственности, а также некоторых мер административного предупреждения, процедурный порядок реализации которых «в виде

¹ Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. 2-е издание, перераб. и доп. Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России. Санкт-Петербург, 2017. С.193.

² См. например: Административный процесс: учебник для бакалавриата и магистратуры / Н. Г. Салищева [и др.]. Москва: Юрайт, 2015. С. 19–20; *Панова И. В.* Административно-процессуальное право России. 3-е изд., пересмотр. Москва: Норма, 2012. С. 132, С. 329.

³ Административное право: учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. Москва: Юрист, 1999. С. 410–411.

конкретных правоохранительных действий» не нашел закрепления в диспозициях устанавливающих их правовых норм¹.

Однако в любом случае особенность производства по применению принудительных мер административного правоограничения проявляется в том, что этот процесс предусматривает административно-процессуальную форму разрешения правовых конфликтов (споров), сопровождающихся возникновением угрозы общественному порядку и общественной безопасности от не связанных с влекущими административную ответственность намерениями и (или) обстоятельствами совершения противоправных деяний.

Суть данного производства состоит в реализации уполномоченными должностными лицами полиции административно-процессуального порядка ограничения возможности реализации права на свободу перемещения в пространстве (в форме задержания), либо уменьшение свободы иного, предусмотренного законом, действия участника общественных отношений (в форме обременения) до принятия необходимого процессуального решения. При этом речь идет не просто об ограничении (отмене или умалении) прав и свобод как таковых, а условий, целей, пределов и сроков их действия. Точнее говоря, не об ограничении прав и свобод, а об ограничении их реализации². В результате под административным правоограничением следует понимать принудительное ограничение возможности реализации права на свободу перемещения в пространстве, либо временное обременение иных, предусмотренных законом, прав до принятия необходимого процессуального решения в связи с возникновением угрозы общественному порядку и общественной безопасности от не связанных с влекущими административную ответственность намерениями и (или) обстоятельствами противоправного деяния.

Правовое регулирование производства по применению принудительных мер административного правоограничения осуществляется на основе федеральных законов, устанавливающих полномочия полиции по ограничению возможности реализации физическими или должностными лицами своего права на свободу перемещения в пространстве, либо временного обременения иного предусмотренного законом действия со стороны таких лиц.

¹ Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. 2-е издание, перераб. и доп. Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России. Санкт-Петербург, 2017. С. 188–189.

² Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. Москва: Норма, 2005. С. 580–583.

К полномочиям, реализуемым должностными лицами полиции МВД России при осуществлении административно-юрисдикционного производства по применению принудительных мер административного правоограничения, относится процессуальное оформление:

- протокола о задержании (ч. 14, 15 ст. 14 Закона «О полиции»);
- материалов о профилактическом воздействии (в формах беседы, объявления официального предостережения, учета, надзора и специальных мер (ст. 6, 17 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»))¹;
- материалов о помещении несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа или в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей (гл. III и III. 1 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»)²;
- решений об отказе в выдаче либо аннулировании разрешения на временное пребывание и вида на жительство (ст. 7, 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»)³;
- материалов для принятия решений о нежелательности пребывания (проживания) или о не разрешении въезда (ст. 25.10, 26, ч. 1 ст. 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»)⁴;
- решения об отказе в выдаче (аннулировании) разрешения на работу (ст. 13.2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);
- решения об аннулировании ранее выданных виз, разрешений на работу, патентов (ст. 13.3 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);
- материалов о реадмиссии (гл. V.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Феде-

¹ Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

⁴ О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

рации» или о депортации (ст. 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»);

– решений о лишении статуса беженца (ст. 9 Федерального закона «О беженцах»)¹ или временного переселенца (ст. 9 Федерального закона «О вынужденных переселенцах»)²;

– решений о лишении временного убежища (ч. 6, 7 ст. 12 Федерального закона «О беженцах» или свидетельства участника Госпрограммы (п. 25 Федерального закона «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»)³.

Приоритетами правового регулирования производства по применению принудительных мер административно-правового ограничения является устранение исключительно подзаконного порядка регламентации некоторых административно-процессуальных полномочий должностных лиц полиции, а также интеграция в федеральные законы, содержащие исследуемую административно-юрисдикционную компетенцию, единого процессуального порядка оформления решения об административно-правовом ограничении.

Производство по дисциплинарным делам представляет собой процессуальную форму реализации юридической ответственности субъектами дисциплинарной власти. Дисциплинарное принуждение применяется в связи со служебными проступками подчиненных участников административных правоотношений, а также при нарушении ими некоторых административно-правовых предписаний (ст. 2.5 КоАП).

В основу предложенной научной классификации признаков противоправных посягательств, являющихся основанием для дисциплинарного принуждения, положена административно-процессуальная природа применяемых правовых норм. Так, административно-процессуальный характер дисциплинарного принуждения проявляется в возбуждении юрисдикционного производства при совершении дисциплинарного проступка; свободы выбора вида дисциплинарного наказания; достаточности доказательств; справедливости защитного механизма правосудного доступа. Именно поэто-

¹ О беженцах: Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 // Рос. газ. 1997. № 126. 3 июн.

² О вынужденных переселенцах: Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 // СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5110.

³ О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: Федеральный закон от 22 июня 2006 г. № 637 // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2820.

му задачи дисциплинарного производства коррелируют с задачами иных административно-юрисдикционных производств¹.

В правоприменительной деятельности используются две формы исследуемого производства, предусматривающие устное, либо письменное (приказ) назначение дисциплинарного наказания. Упрощенная форма этого производства предусматривает лишь две процессуальные стадии: разбирательства по факту дисциплинарного деликта, а также объявления дисциплинарного наказания. Обычному же дисциплинарному производству свойственны уже четыре стадии: возбуждения; принятия решения; исполнения акта о применении взыскания; пересмотра в случае обжалования.

Основу административно-правового регулирования производства по дисциплинарным делам составляют положения гл. 7 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»², гл. 6 Дисциплинарного устава ОВД³, а также раздел 11 уточненного порядка организации службы⁴ и служебной проверки⁵.

Особенностью исследуемого производства является то, что оно начинается с проверки информации о дисциплинарном деликте. На основе истребуемого объяснения по факту неправомерного действия (бездействия) дается его юридическая квалификация. С учетом решения субъекта дисциплинарного принуждения проводится служебная проверка (разбирательство)⁶, оформляемая соответствующим заключением. Для рассмотрения (разрешения) дисциплинарного дела указанное заключение докладывается должностному лицу, уполномоченному назначать дисциплинарное нака-

¹ Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. 2-е изд., перераб. и доп. Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России. Санкт-Петербург, 2017. С. 174.

² О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

³ О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 // СЗ РФ. 2012. № 43. Ст. 5808.

⁴ Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50.

⁵ Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 марта 2013 г. № 161.

⁶ Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 марта 2013 г. № 161.

знание. По общему правилу, изучив представленные материалы дела с учетом процессуальных правил и сроков, указанный субъект дисциплинарной власти утверждает заключение служебной проверки, а также дает поручение о подготовке приказа о назначении дисциплинарного взыскания. Особым процессуальным основанием для разрешения дисциплинарно-коррупционных деликтов является доклад о результатах антикоррупционной проверки, либо специальные комиссионные рекомендации.

В последующем исследуемое производство ведется субъектом дисциплинарной власти. Им реализуются действия по объявлению, приведению в исполнение и учету наложенного дисциплинарного взыскания. Следует отметить и особенность процессуального механизма обжалования акта о применении дисциплинарного взыскания (гл. 6–8 Дисциплинарного устава). Она состоит в том, что такая процессуальная процедура возможна не до, а после фактического вступления в силу решения о дисциплинарном принуждении. Исследуемое производство осуществляется субъектами административной власти, а применяемые ими меры дисциплинарного принуждения обогащают правовые принципы, которым должен соответствовать позитивный правопорядок в государстве.

Вопросы для самоконтроля:

1. Определите место производства по применению принудительных мер административного правоограничения в структуре административного процесса органов публичной власти.
2. Дайте понятие производства по применению принудительных мер административного правоограничения.
3. Приведите примеры осуществления должностными лицами ОВД (полиции) производства по применению принудительных мер административного правоограничения.
4. Изложите правовую основу деятельности органов внутренних дел и их должностных лиц в сфере осуществления производства по применению принудительных мер административного правоограничения.
5. Назовите основные отличительные особенности производства по применению принудительных мер административного правоограничения от других административно-юрисдикционных производств.

Тема 11. Производство по дисциплинарным делам

Содержание дисциплинарной ответственности.

Дисциплинарная ответственность представляет собой меру государственного воздействия карательного характера лиц за нарушение дисциплины (трудовой, служебной, учебной и т. д.) и характеризуется тем, что: ее основанием является дисциплинарный проступок, т. е. виновное нарушение правил дисциплины, неисполнение или ненадлежащее исполнение трудовых (служебных) обязанностей, возложенных на лицо в связи с его работой, государственной или муниципальной службой, учебой, отбывтием уголовного наказания или иной деятельностью; за дисциплинарный проступок предусмотрены меры дисциплинарного взыскания, имеющие характер наказания; они применяются уполномоченными на то органами и должностными лицами на основе взаимных обязательств по трудовому договору, в порядке подчиненности, в силу членства в объединении и т. д.; порядок применения мер дисциплинарной ответственности (дисциплинарный процесс) регламентирован законами, уставами и другими нормативными актами¹.

Дисциплинарная ответственность – это именно «тот вид юридической ответственности, который по частоте применения и потенциальным возможностям традиционно доминирует не только в системе государственной и муниципальной службы Российской Федерации. Данный факт признается большинством специалистов еще с середины 60-х гг. XX в.»². Цель использования дисциплинарного наказания – общая и частная превенция правонарушений – достигается содержанием и процедурой применения. Дисциплинарные наказания ухудшают правовое положение наказанного, на определенное время создают для субъекта состояние «наказанности». Поскольку дисциплинарные наказания осуществляются в рамках устойчивых коллективов, среди них много морально-правовых санкций (замечание, выговор), санкций, изменяющих, прекращающих связи лица с коллективом (понижение в должности, увольне-

¹ Николаев А. Г. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел: монография. Чебоксары: Чебоксарский филиал Нижегородской академии МВД России, декабрь 2009. 220 с.

² Манохин В. М. Советская государственная служба. Москва, 1966. С. 155; Жерлицын Б. И. Дисциплинарная ответственность государственных служащих по советскому законодательству: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1969. С. 14; Стариков Ю. Н. Служебное право (перераб. и доп.). Москва: Юнити-Дана, 2010. С. 420–421; Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: учебник / перераб. и доп. Москва: Статут, 2011. С. 503; и др.

ние, исключение), действуют они, как правило, лишь пока субъект находится в коллективе.

Функции дисциплинарной ответственности: карательно-штрафная функция, реализуемая через применение дисциплинарных взысканий за дисциплинарные проступки, причем степень карательного воздействия может быть различной; восстановительно-компенсационная функция, направленная на восстановление нарушенных норм права и выражающаяся, в частности, в отмене незаконных приказов об отказе в приеме на работу, об увольнении, о непредставлении отпусков и отгулов с одновременным возмещением нанесенного ущерба незаконным приказом; превентивная функция – стимулирующая к позитивному поведению; воспитательная функция дисциплинарной ответственности.

Дисциплинарная ответственность неоднородна. Ее особенности зависят от вида дисциплины, определяемого спецификой предмета регулирования общественных отношений, на защиту которых и направлено соблюдение требований дисциплины. Видовые особенности дисциплинарной ответственности проявляются в определении состава дисциплинарного проступка, в мерах дисциплинарных взысканий, в порядке их наложения и реализации¹.

Формы дисциплинарной ответственности государственных служащих мало чем отличаются от форм ответственности, указанных в законодательстве о труде, однако между реализуемым дисциплинарным принуждением, указанным в трудовом праве и представленном в федеральных законах различных видов прохождения государственной службы, имеется принципиальная и существенная разница. Это обусловлено тем, что последнее является составной частью административно-правового режима, регулируемой административным правом и применяемым в порядке административного процесса.

Также важно уяснить, что дисциплинарное принуждение реализуется в государственных органах исполнительной власти, и им, аналогичным по функциям, обеспечивают полномочия данных органов, а не интересы отдельного трудового коллектива. Поэтому гипотезы, указанные в нормах определения дисциплинарных наказаний, носят ярко выраженный публично-правовой характер и взаимосвязаны с реализацией властных государственных полномочий. В них

¹ Николаев А. Г. Методология дисциплинарного принуждения // Аграрное и земельное право. 2016. № 12. С. 122–128.

также предусмотрены и разные виды последствий дисциплинарной ответственности в сравнении с трудовым законодательством¹.

Правовой режим дисциплинарного принуждения представляет собой особый формализованный государством нормативный порядок регулирования общественных отношений, создающий оптимальные и благоприятные условия (либо наоборот ограничения) для удовлетворения интересов субъектов права, направленный на достижение социально значимого результата, поддерживаемый применением определенного сочетания средств (в том числе и способов правового регулирования) дисциплинарного принуждения при нарушении установленных режимных требований. В данном случае балансиrom способа правового регулирования дисциплинарного принуждения служит реализация сочетаний дозволения, запрета² и позитивного обязывания. Правовой режим дисциплинарного принуждения основан на единстве дисциплинарной (негативной и позитивной) ответственности. Дисциплинарная ответственность для субъектов публичной власти является особым видом юридической ответственности, которую несут должностные лица органов исполнительной власти. Наложение дисциплинарного взыскания предусматривает серьезность правовых и материальных последствий для государственного служащего³.

Для дисциплинарных проступков⁴, к примеру, в трудовом законодательстве присутствуют основные квалифицирующие признаки в виде «тяжести совершенного проступка и обстоятельств, при которых он был совершен», а также дополнительные признаки, «предшествующее поведение работника, его отношение к труду»⁵; для государственных служащих «судам при проверке обоснованности увольнения сотрудника в связи с нарушением служебной дисциплины следует принимать во внимание характер проступка, обстоятельства, при которых он был совершен, наступившие

¹ Николаев А. Г. Понятие, признаки, структура норм дисциплинарной ответственности, их классификация и способы изложения // Право и государство: теория и практика. 2016. № 5 (137). С. 114–119.

² Николаев А. Г. Дозволения и запреты как регулятивная форма дисциплинарного принуждения // Право и государство: теория и практика. 2015. № 5 (125). С. 146–152.

³ Николаев А. Г. Правовой режим дисциплинарного принуждения // Закон и право. 2021. № 3. С. 174–179.

⁴ Николаев А. Г. Классификация и способы изложения дисциплинарных норм в нормативных актах Российской Федерации. // Право и государство: теория и практика. 2016. № 6 (138). С. 147–151.

⁵ О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. № 2 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2007. № 3. Март.

последствия, прежнее поведение сотрудника, его отношение к службе, знание правил ее несения»¹; для военнослужащих, согласно п. 1 ст. 28.5 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»² «при назначении дисциплинарного взыскания учитываются характер дисциплинарного проступка, обстоятельства и последствия его совершения, форма вины, личность военнослужащего, совершившего дисциплинарный проступок, обстоятельства, смягчающие дисциплинарную ответственность, и обстоятельства, отягчающие дисциплинарную ответственность»³.

Ряд ученых, такие как С. А. Шушпанов и Ю. Б. Носова в научных исследованиях предлагают «классифицировать дисциплинарные проступки исходя из степени тяжести совершенного деяния на незначительные, значительные и серьезные»⁴. М. Б. Добробаба говорит об «установлении законодательной классификации дисциплинарных проступков по степени тяжести на грубые, незначительные и значительные, а также в зависимости от частоты их совершения на единичные, повторные и систематические» и указывает на то, что это «обусловлено необходимостью установления связи между отнесением дисциплинарного проступка к той или иной категории и налагаемыми за их совершение дисциплинарными взысканиями, а также порядком их назначения»⁵. В отдельных случаях определено «право федерального законодателя установить более широкий перечень видов дисциплинарных санкций, уточнить составы дисци-

¹ Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с прохождением службы федеральными государственными служащими (сотрудниками органов внутренних дел, сотрудниками органов уголовно-исполнительной системы, сотрудниками Следственного комитета Российской Федерации, сотрудниками иных органов, в которых предусмотрена федеральная государственная служба) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 15.11.2017) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 11. Ноябрь.

² О статусе военнослужащих: Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

³ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2015) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 9. Сентябрь.

⁴ Шушпанов С. А. Должностной проступок как основание дисциплинарной ответственности государственного служащего: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 13–14; Носова Ю. Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. С. 13; Носова Ю. Б. Совершенствование законодательства, определяющего основание дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации // Юридические записки. 2012. № 2 (25). С. 131.

⁵ Добробаба М. Б. Формализация оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих: проблемы и перспективы // Административное право и процесс. 2017. № 5. С. 17–21.

плинарных проступков, а также основания привлечения ... к дисциплинарной ответственности»¹.

По мнению А. Г. Николаева, дифференциация современной дисциплинарной ответственности выстраивается следующим образом²:

- для дисциплинарных проступков при квалификации деяния законодательно не применим признак «общественная опасность», в дисциплинарном проступке выделяют признаки «тяжесть совершенного проступка» и «обстоятельства, при которых он был совершен», при этом могут присутствовать или происходить терминологические вариации названий других признаков;
- установление признака «общественная опасность» определяет отличие преступлений³ от дисциплинарных проступков, предъявляющее повышенные требования к нормотворческому процессу, дает возможность выработать дифференцированный подход при определении ответственности, избежав неправомерного привлечения к мерам воздействия, несоответствующего характеру установленного правонарушения⁴;
- классификация признаков посягательств на общественные отношения при совершении проступков и определении критериев разделения их на виды по различным основаниям предпринимается с учетом материальных и формальных аспектов;
- реализация мер общественного и морального, а в отдельных случаях и юридического принуждения (для установленных категорий работников и служащих, хотя это в большей степени относится к исключению из общего порядка к общепринятому правилу) способствует формированию правомерного поведения субъектов, допускающих нарушение установленных границ социального общения, «табуированного» государством на основе норм морали и принятых обычаев. Данные меры способствуют предупреждению новых проступков со стороны правонарушителей и служат наглядным при-

¹ По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 3, пункта 1 статьи 8 и пункта 1 статьи 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статей 19, 21 и 22 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки А. В. Матюшенко: Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июня 2011 г. № 19-П // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4809.

² Николаев А. Г. Дифференциация дисциплинарных проступков // Образование. Наука. Научные кадры. 2018. № 1. С. 57–59.

³ Николаев А. Г. Влияние норм уголовного права на дисциплинарное принуждение // Аграрное и земельное право. 2017. № 8 (152). С. 103–107.

⁴ Николаев А. Г. Критерий «Общественная опасность» и дисциплинарные проступки // Государственная служба и кадры. 2018. Т. 1. С. 218–221.

мером для других лиц, решая задачи предупреждения нарушений норм в системе правоотношений¹;

- квалификация обычных дисциплинарных проступков происходит с учетом соблюдения норм трудовых и служебных правоотношений, а также с дополнительно установленной виной, с соблюдением отдельных условий организации служебной (профессиональной) деятельности для специальных субъектов или совершивших проступки, не подпадающие под признаки правонарушений других отраслей права²;

- признаки выделения грубых нарушений служебной дисциплины в основном связаны с соблюдением сферы конституционных прав граждан, характерных для всех общих норм трудового законодательства (прогул и появление в состоянии опьянения)³; с порядком прохождения, организации и несения службы (служебной деятельности); с сохранностью и эксплуатацией вверенного материального имущества; с соблюдением установленных ограничений и запретов и других законодательных норм, установленных для различных категорий работников и служащих, а также их руководителей при реализации ими административно-хозяйственной деятельности⁴;

- административная ответственность отдельных субъектов, на которые распространяется действие дисциплинарных уставов, при совершении ими административных правонарушений в отдельных случаях дифференцировано переходит в дисциплинарную ответственность. В основном для всех специальных субъектов это позиционируется как дисциплинарное правонарушение, за исключением военнослужащих, для которых это будет являться грубым нарушением служебной дисциплины.

Правовые проблемы дисциплинарной ответственности находятся на стыке наук административного и трудового права. Двойная отраслевая принадлежность дисциплинарной ответственности является одной из важнейших особенностей данного вида юриди-

¹ Николаев А. Г. Дисциплинарная ответственность за аморальные проступки // Закон и право. 2018. № 3. С.169–172.

² Николаев А. Г. Основания расторжения контракта с сотрудником органов внутренних дел за дисциплинарные правонарушения // Право и государство: теория и практика. 2017. № 7 (151). С. 89–93.

³ Николаев А. Г. Дисциплинарное принуждение, затрагивающее сферу конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2017. № 8 (152). С. 58–62.

⁴ Николаев А. Г. Грубые нарушения служебной дисциплины в органах внутренних дел (полиции) и их квалифицирующие признаки // Аграрное и земельное право. 2017. № 3 (147). С. 124–137.

ческой ответственности, которая во многом предопределяет сложности изучения этого правового явления.

Правовое регулирование дисциплинарной ответственности.

Каждое государство на протяжении своего существования всегда выступало гарантом соблюдения собственных прописанных правил поведения, формируя тем самым нормы общественных позитивных правоотношений, способствующих развитию прогрессивных, приемлемых для своего существования, ограничивая и вытесняя неприемлемые. Дисциплинарные правовые нормы обладают всеми качествами социальных норм, но в то же время имеют и свои определенные признаки, которые отделяют их от других правовых норм. Норма дисциплинарного института имеет следующие признаки¹:

- носит государственно-властный характер, предписание, закрепленное нормой, исходит от государства и охраняет государственно значимые трудовые и служебные правоотношения;

- выражает общее правило поведения, когда государство посредством нормы устанавливает правило поведения для неопределенного круга субъектов трудовых и служебных правоотношений (например, работник и работодатель, сотрудник и начальник);

- установленное и санкционированное обязательное правило трудового (служебного) поведения, ненадлежащее исполнение которого влечет за собой применение мер дисциплинарного принуждения;

- обладают формальной определенностью, правовые формы формулируются в официальных документах – Трудовом кодексе, федеральных законах о различных видах государственной службы, а также муниципальной службе, и изданных на их основании подзаконных правовых актах, обеспечивающих правильное толкование и реализацию. Формальная определенность находит отражение в письменной и документальной форме, дающей всем исполнителям нормы понятное представление о содержании, границах действия нормы и других сведениях;

- устанавливает системное правило служебного (трудового) поведения, причем каждая дисциплинарная норма является специфической макросистемой, состоящей из взаимоупорядоченных элементов – гипотезы, диспозиции и санкции – выступающих в единстве с другими нормами как элементы системы института дисциплинарной ответственности в административном праве.

¹ Николаев А. Г. Классификация и способы изложения дисциплинарных норм в нормативных актах Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. № 6 (138). 2016. С. 147–151.

Дисциплинарные нормы в статьях нормативных правовых актов изложены в различных юридических конструкциях и способах, что обусловлено спецификой дисциплинарного института отраслей трудового и административного права и действующей юридической техникой изложения. Различают варианты изложения дисциплинарной нормы¹, когда ее элемент логической структуры – гипотеза, диспозиция и санкция изложены: в одной статье нормативного акта; в нескольких статьях одного и того же правового акта; в нескольких статьях различных нормативных актах; в одной статье нескольких правовых норм.

Базовыми источниками правового регулирования дисциплинарного производства в органах внутренних дел являются федеральные законы о соответствующих видах государственной службы: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»² и Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³. Помимо базовых, к правовым источникам относятся и подзаконные акты, непосредственно регламентирующие и разъясняющие отдельные вопросы привлечения к дисциплинарной ответственности или связанные с решением вопросов о дисциплинарной ответственности.

Правовое регулирование дисциплинарного производства в органах внутренних дел представляет собой систему материальных и процессуальных административно-правовых норм, состоящую из двух блоков, регулирующих два вида отношений: связанных с привлечением к дисциплинарной ответственности: 1) федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России; 2) сотрудников органов внутренних дел. Таким образом, нормативные правовые акты, являющиеся источниками организации и осуществления дисциплинарного производства в органах внутренних дел, можно дифференцировать в зависимости от вида общественных отношений, регулируемых этими нормами.

Дисциплинарное производство в ОВД, понятие и содержание.

Дисциплинарная ответственность для субъектов публичной власти является особым видом юридической ответственности,

¹ Малько А. В. Теория государства и права: учебник. Москва: Юрист, 2005. С. 168–169; Зубанова С. Г. Теория государства и права: учебное пособие. Москва, 2010. С. 42.

² О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

³ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

которой подвергаются должностные лица органов исполнительной власти. Наложение дисциплинарного взыскания предусматривает серьезность правовых и материальных последствий для государственного служащего. Дисциплинарное принуждение, реализуемое в государственных органах исполнительной власти и аналогичное ему по функциям, обеспечивает полномочия данных органов, а не интересы отдельного трудового коллектива. Поэтому здесь гипотезы, указанные в нормах, определяющих дисциплинарные взыскания, имеют ярко выраженный публично-правовой характер и взаимосвязаны с реализацией властных государственных полномочий, соответственно предусматривают и разные виды последствий дисциплинарных наказаний в сравнении с трудовым законодательством¹.

Как указывает И. А. Трофимова, «в дисциплинарном производстве в отношении государственного служащего доказательства имеют очень важное значение, поскольку на основе их наличия и достаточности уполномоченный орган принимает решение о факте дисциплинарного проступка и применении к государственному служащему дисциплинарной ответственности в виде дисциплинарного взыскания»². По мнению Т. В. Федоровой, «несмотря на то, что доказательство занимает центральное место в процессе принятия решения о применении дисциплинарной ответственности в отношении государственного служащего, основное внимание уделяется только такому виду доказательства, как письменное объяснение государственного служащего, в отношении которого реализуется дисциплинарное производство»³.

На сегодня доказывание в дисциплинарном производстве является межотраслевым процессуально-правовым институтом, формализующим процедуру установления обстоятельств для разрешения дела о дисциплинарном проступке⁴. В основу данного доказывания заложены два аспекта: познание объяснения сведений о фактах (доказательствах) либо их отличие от реально существующих обстоятельств произошедшего; второй аспект – это разновидность познания в виде установления истины, определенной формализо-

¹ Николаев А. Г. Предмет доказывания по делу о дисциплинарном проступке. Закон и право. 2021 № 2. С. 163–165.

² Трофимова И. А., Федорова Т. В. Особенности доказывания по делу о дисциплинарном правонарушении // Закон и право. 2019. № 12. С. 173–175.

³ Федорова Т. В. Государственная служба Российской Федерации: традиции, правовые аспекты, ответственность: учебное пособие. Москва: РГУП, 2018. С. 70–74.

⁴ Николаев А. Г. Содержание понятия доказывания по делу о дисциплинарном проступке // Государственная служба и кадры. 2021. № 1. С. 217–220.

ванными условиями доказывания, нашедшее отражение с помощью процессуальных норм доказывания административного процесса. Как определяют Б. В. Росинский и Ю. Н. Стариков, «доказывание призвано решать две основные задачи познавательной деятельности: установление фактов и обстоятельств совершенного правонарушения, а также фиксацию в определенном законом порядке и формах полученных результатов»¹.

Наибольшее распространение в теории административного права по вопросу стадийности правоприменительной деятельности получила точка зрения С. С. Алексеева, который выделяет три стадии развития правоприменительной деятельности: установление фактических обстоятельств дела; установление юридической основы дела – выбор и анализ юридических норм; решение дела, выраженное в акте применения права². Большинство авторов выделяют аналогичные стадии³, некоторые указанную систему предлагают дополнять стадией толкования нормативных актов⁴, стадией исполнения решения⁵, а также стадией контроля за исполнением принятого решения⁶.

Дисциплинарное производство также характеризуется совершением процессуальных действий в определенной логической последовательности. В теории административного права нет единого представления о системе стадий дисциплинарного производства, что обусловлено отсутствием в законодательстве четкого определения стадий производства, их границ и содержания. Так, в научной литературе представлены разные взгляды относительно определе-

¹ *Росинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право: учебник. 5-е изд., пересмотр. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 476.

² *Алексеев С. С.* Собрание сочинений: в 10 т. Т. 3: Проблемы теории права: курс лекций. Москва: Статут, 2010. С. 614–615.

³ *Цуканов Н. Н.* О соотношении производства по делам об административных правонарушениях и деятельности по исполнению постановлений о назначении административных наказаний // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 15–20; *Колосовский В. В.* Теоретические проблемы квалификации уголовно-правовых деяний: монография. Москва: Статут, 2011; Теория государства и права: учебник / отв. ред. А. В. Малько. 4-е изд., стереотип. Москва: КНОРУС, 2011. С. 199–201; и др.

⁴ *Недбайло П. Е.* Применение советских правовых норм. Москва: Госюриздат, 1960. С. 203.

⁵ *Михаляк Я. С.* Применение социалистического права в период развернутого строительства коммунизма. Москва: Госюриздат, 1963. С. 24; *Сиринько В. А.* Правоприменительная деятельность органов исполнительной власти: современные проблемы эффективности и совершенствования законодательства: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. С. 36.

⁶ *Поляков А. В., Тимошина Е. В.* Общая теория права: учебник. Санкт-Петербург, 2005. С. 407–408.

ния количества стадий производства. Ряд авторов (А. Г. Николаев¹, М. А. Лапина²) выделяют четыре стадии. Другие (Е. А. Никоноров³, М. Б. Добрабаба⁴, В. С. Бялт⁵, А. В. Никифоров⁶) предлагают структуру дисциплинарного производства, состоящую из пяти стадий. Е. В. Климкина⁷ обосновывает выделение в дисциплинарном производстве шести стадий.

Предлагаемые в специальной литературе варианты стадийности дисциплинарного производства построены на основе общих, традиционных представлений о системе стадий правоприменительной деятельности, административного процесса и конкретизированы, уточнены в качестве отдельных, самостоятельных стадий с учетом особенностей данного вида производства, что и обуславливает определенные расхождения во мнениях относительно наименования стадий, их содержания и соответственно, их границ. В зависимости от сложности и объема процессуальной деятельности в специальной литературе выделяются различные варианты стадийности дисциплинарного производства. Ряд авторов выделяют два варианта: простое (упрощенное), не требующее дополнительной проверки, и обычное (полное, сложное, рутинное)⁸, включающее в себя всю совокупность выделяемых стадий. Ю. С. Адушкин определяет три варианта: упрощенное, связанное с объявлением устного взыскания, сокращенное и обычное, связанное с процедурой возбуждения дела

¹ Николаев А. Г., Солошенко П. А. Проведение служебных проверок при нарушении служебных обязанностей сотрудниками подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности: учебно-методическое пособие. Москва: Академия управления МВД России, 2012. С. 16–17.

² Лапина М. А. Административная юрисдикция в системе административного процесса: монография. Москва: Финансовый университет, 2013. С. 92.

³ Никоноров Е. А. Институт служебной проверки в административном праве: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006. С. 48–49.

⁴ Добрабаба М. Б. Проблемы внесудебного дисциплинарного производства в служебном праве // Административное право и процесс. 2015. № 7.

⁵ Бялт В. С. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2011. С. 94–95.

⁶ Никифоров А. В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 1998. С. 96.

⁷ Климкина Е. В. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006. С. 40.

⁸ Бялт В. С. Указ. соч. С. 94; Пономарева Т. Л. Указ. соч. С. 86; Агафонова Н. Ю. Указ. соч. С. 230; Касюлин В. В. Указ. соч. С. 73–74, 80.

и возможным проведением служебной проверки¹. Аналогичные варианты предлагают А. В. Никифоров² и Е. А. Шурупова³.

По мнению Т. А. Малыхиной «стадия дисциплинарного производства в ОВД – это регламентированный нормами административного права комплекс процессуальных действий, осуществляемых уполномоченными лицами ОВД, направленных на выполнение конкретной задачи дисциплинарного производства. Этап дисциплинарного производства – часть стадии, представленная в виде группы взаимосвязанных процессуальных действий, осуществляемых уполномоченными лицами ОВД, направленных на решение промежуточной задачи конкретной стадии дисциплинарного производства. Система стадий отражает дисциплинарное производство как процессуальную деятельность, осуществляемую в определенной логической последовательности, в его динамическом развитии, при этом каждая стадия зависит от содержания и результатов предыдущей стадии. Она же предлагает рассматривать дисциплинарное производство в ОВД как процессуальную деятельность, осуществляемую в следующей логической последовательности:

1. Предварительная (условная) стадия: оценка поступившей информации о совершенном дисциплинарном проступке или административном правонарушении, предусматривающем дисциплинарную ответственность, состоящая из следующих этапов: 1) получение информации о нарушении служебной дисциплины или совершении административного правонарушения, за которое установлена дисциплинарная ответственность; 2) проверка поводов и оснований для возбуждения дисциплинарного производства.

2. Стадия возбуждения дисциплинарного производства и выяснения обстоятельств совершенного дисциплинарного проступка включает следующие этапы: 1) принятие субъектом дисциплинарной власти решения о возбуждении дисциплинарного производства; 2) установление фактических обстоятельств совершенного дисциплинарного проступка и, при необходимости, проведение служебной проверки; 3) подготовка и направление материалов дисциплинарного дела для рассмотрения и принятия решения субъектом дисциплинарной власти.

¹ Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР: монография. Саратов, 1986. С. 79–80.

² Никифоров А. В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 1998. С. 105.

³ Шурупова Е. А. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2015. С. 139.

3. Стадия рассмотрения материалов дисциплинарного дела и принятия по нему решения, состоящая из следующих этапов: 1) анализ материалов, собранных в результате предыдущих стадий дисциплинарного производства; 2) принятие соответствующего решения на основе анализа материалов дисциплинарного дела.

4. Стадия исполнения решения о привлечении к дисциплинарной ответственности, содержащая следующие этапы: 1) доведение информации о применении дисциплинарного взыскания до лица, в отношении которого принято решение о наложении взыскания или об объявлении взыскания в устной форме; 2) доведение приказа о наложении дисциплинарного взыскания на сотрудника до сведения иных сотрудников ОВД, указанных в приказе; 3) учет дисциплинарного взыскания, наложенного приказом; 4) снятие дисциплинарного взыскания»¹.

Дисциплинарное производство – «это форма нормативной конкретизации правового принципа формально-равного доступа субъектов права к норме права в сферах трудовых и административных правоотношений (в последнем случае – это вид производства административной юрисдикции в рамках административного процесса). Дисциплинарное производство должно стремиться к формально-равному доступу к норме закона, основанной на принципе «равной меры» абстрактной правовой деятельности субъектов. Данный вид административно-юрисдикционного производства должен выступать правовым регулятором формально-равных и формально-неравных (при частно-правовых, трудовых правоотношениях) и формально-неравных (публично-правовых, при административных правоотношениях) отношений. Устанавливая при этом равноформально доступные и правосудные, основанные на законе, правоотношения между субъектами, участвующим в дисциплинарном производстве»².

По мнению практических работников органов внутренних дел, занимающихся по долгу службы проведением служебных проверок, в этой деятельности имеется много неразрешенных проблем, нуждающихся в научном изучении, обобщении, анализе и выработке конкретных предложений для их решения. К ним в первую очередь относят вопросы правовой защищенности сотрудников органов внутренних дел, организации и проведения служебных проверок, рас-

¹ *Малыхина Т. А.* Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации. Москва – Ижевск: Институт компьютерных исследований, 2017. 172 с.

² *Николаев А. Г.* Парадигмы императивной и декларативной логики дисциплинарного принуждения // Государственная служба и кадры. 2020. № 5. С. 240–242.

смотрения прав и обязанностей их участников, определения обобщенных методик проведения служебных проверок по различным видам нарушений законности и служебной дисциплины, оснований и пределов привлечения сотрудников к дисциплинарной и иной ответственности, регламентации порядка увольнения сотрудников из органов внутренних дел по отрицательным мотивам и др.¹

Вопросы для самоконтроля:

1. Раскройте понятие дисциплинарной ответственности как вида юридической ответственности.
2. Охарактеризуйте содержание дисциплинарной ответственности государственных служащих как способа охраны прав и законных интересов участников отношений в сфере публичной власти.
3. Раскройте правовые основы дисциплинарного производства, осуществляемого в ОВД.
4. Охарактеризуйте содержание дисциплинарного производства в ОВД Российской Федерации и основания его осуществления.
5. Раскройте понятие дифференциации дисциплинарной ответственности в ОВД.

¹ Николаев А. Г. Современная теория дисциплинарного принуждения: монография. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2021. 247 с.

Тема 12. Производство по обращениям, административно-правовым жалобам и спорам

Производство по обращениям, административно-правовым жалобам и спорам ведется с учетом безусловной реализации конституционных гарантий прав каждого на индивидуальные или коллективные обращения в органы публичной власти (ст. 33 Конституции Российской Федерации). Административно-правовая основа деятельности ОВД по осуществлению этого производства содержится в законодательстве о порядке рассмотрения обращений граждан¹, а также в ряде подзаконных положений (инструкций) об организации этой работы², а также о приеме, регистрации и разрешении информации о противоправных деяниях³.

Особенностью исследуемого производства является то, что порядок регистрации, рассмотрения и разрешения предложений и заявлений физических и юридических лиц предусматривает три последовательные процессуальные стадии в соответствии с Инструкцией организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации⁴. Стадию возбуждения производства характеризуют этапы приема, первоначальной обработки, регистрационного учета обращений и принятия решения о порядке их рассмотрения. Стадия рассмотрения обращений включает подготовку материалов и их рассмотрение по существу (разделы 4–7). Такие процессуальные процедуры необходимы для определения юридического статуса каждого из рассматриваемых обращений: «поддержанное», «неподдержанное», «разъясненное» (п. 112). С учетом определенного таким образом статуса обращения, по нему принимается обоснованное решение (п. 113, 146), а на завершающей стадии производства обеспечивается его дальнейшее исполнение.

¹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

² Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707.

³ Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736.

⁴ Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707.

Особенностью рассмотрения устных и письменных обращений, содержащих в себе признаки противоправных деяний, является применение специального порядка их разрешения. Такого рода обращения подлежат регистрации в Книге учета заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях (п. 4).

Исследуемому производству характерна специфика процессуального разрешения административно-правовых жалоб и споров в сфере публичного управления. Профессор Ю. М. Козлов указывал на особую (двойственную) административно-юрисдикционную и судебную природу разрешения спорных управленческих вопросов¹. При этом профессор А. Б. Зеленцов справедливо полагает, что публичный административно-правовой спор представляет собой разногласия «... по поводу различно понимаемых взаимных прав и обязанностей и (или) законности административных актов»². В этом смысле определенная часть таких жалоб и споров может разрешаться должностными лицами ОВД в рамках исследуемого квазисудебного (юрисдикционного) производства (ст. 4, 5 Федерального закона Российской Федерации от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»). Основная же часть публично-правовых жалоб и споров подлежит судебному разрешению в административно-исковом производстве по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов управления (гл. 22 КоАП РФ³).

Исследуемому административно-юрисдикционному производству по рассмотрению административно-правовых жалоб и споров характерны четыре аналогичные последовательные процессуальные стадии: возбуждения производства; рассмотрения и принятия решения по жалобе или спору; его возможного обжалования, а также окончательного исполнения.

Особенности исследуемого производства характеризуют достаточно четкие сроки реализации соответствующих процессуальных процедур (ст. 8, 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»)⁴. Кроме этого,

¹ Козлов Ю. М. Административное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юрист, 2004. С. 183.

² Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: монография. Москва: Издательство РУДН, 2005. С. 170.

³ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

⁴ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

возбуждение производства сопровождается решением субъекта административного управления о возможности принятия жалобы или спора (отказа в их принятии), о передаче по отраслевой подведомственности, либо об объективном разъяснении инициатору всего перечня законных средств защиты оспариваемых интересов. Особенностью являются и признаки факультативности (необязательности) обжалования решения, принятого по жалобе или спору (ст. 5). В процессе реализации такого права заявитель может обратиться в вышестоящий по подчиненности орган, в прокуратуру, либо отстаивать свои интересы в административно-исковом порядке (гл. 22 КоАП РФ). Немаловажной особенностью исследуемого производства является и то, что исполнение принятого решения может сопровождаться возмещением причиненных убытков и возысканием понесенных расходов (ст. 16).

Вопросы для самоконтроля:

1. Определите место производства по обращениям, административно-правовым жалобам и спорам в структуре административного процесса органов публичной власти.

2. Дайте понятие производства по обращениям, административно-правовым жалобам и спорам.

3. Приведите примеры осуществления должностными лицами ОВД (полиции) производства по обращениям, административно-правовым жалобам и спорам.

4. Изложите правовую основу деятельности органов внутренних дел и их должностных лиц в сфере осуществления производства по обращениям, административно-правовым жалобам и спорам.

5. Назовите основные отличительные особенности производства по обращениям, административно-правовым жалобам и спорам от других административно-юрисдикционных производств.

Заключение

Административно-процессуальная деятельность органов публичной власти имеет весьма важное значение. В настоящем учебном пособии она проиллюстрирована на примере реализации должностными лицами ОВД (полиции) процедурных и юрисдикционных производств, влекущих определенные правовые последствия для участников административно-правовых отношений. Так, исследование особенностей правового регулирования полномочий должностных лиц полиции МВД России по осуществлению четырех перечисленных административных производств позволяет сделать следующие выводы.

Административные производства (по делам об административных правонарушениях; по применению принудительных мер административно-правового ограничения; по дисциплинарным делам; по обращениям, административно-правовым жалобам и спорам) являются элементами структуры административно-юрисдикционного блока теоретической конструкции административного процесса полиции МВД России.

Современному правовому регулированию полномочий по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях характерна происходящая оптимизация процессуальных процедур установления, фиксации обстоятельств административных деликтов, рассмотрения административных дел и назначения наказаний в виде предупреждения или административного штрафа. Оптимизация процессуальных процедур подразумевает исключение сопутствующих не процессуальных действий, что позволяет перераспределить высвобождающийся временной и служебный ресурс на профилактику противоправных деяний.

Правовое регулирование полномочий по осуществлению производства по применению принудительных мер административно-правового ограничения предусматривает возможность принятия соответствующего процессуального решения в связи с возникновением угрозы общественному порядку и общественной безопасности от не связанных с влекущими административную ответственность намерениями и (или) обстоятельствами противоправного деяния. Приоритетами правового регулирования является устранение исключительно подзаконного порядка регламентации некоторых административно-процессуальных полномочий должностных лиц полиции, а также интеграция в законодательство

единого процессуального порядка оформления решения об административно-правовом ограничении.

Правовое регулирование полномочий по осуществлению производства по дисциплинарным делам обеспечивает применение субъектами дисциплинарной власти взысканий за допущение подчиненными участниками правоотношений дисциплинарных нарушений, а в ряде предусмотренных законом случаев за совершение административных правонарушений. Перспективами правового регулирования являются законодательное закрепление единого административно-процессуального порядка осуществления производства по дисциплинарным делам, разработка алгоритма упрощенной формы проведения служебной проверки, уточнение порядка возбуждения дисциплинарного дела в связи с невозможностью привлечения должностного лица полиции к административной ответственности на общих основаниях, дальнейшее развитие института кумуляции административной и дисциплинарной ответственности.

Правовое регулирование полномочий по осуществлению производства по обращениям, административно-правовым жалобам и спорам позволяет реализовать процессуальный порядок их рассмотрения и разрешения, а также устранения разногласий, возникающих в связи с реализацией административно-правовых норм. Приоритетами правового регулирования являются пересмотр подходов к исчислению (градации) сроков рассмотрения обращений в зависимости от их существа, законодательное закрепление административно-процессуального порядка досудебного разрешения жалоб и споров, а также разработка упрощенного порядка осуществления данного административно-юрисдикционного производства.

Список литературы

Нормативные правовые акты

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.12.2021).

Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

О банках и банковской деятельности: Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

О средствах массовой информации: Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 // Рос. газ. 1992. № 32. 8 февр.

О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 // Рос. газ. 1992. № 100. 30 апр.

О беженцах: Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 // Рос. газ. 1997. № 126. 3 июня.

О вынужденных переселенцах: Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 // СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5110.

Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции:

Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

Об экологической экспертизе: Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1556.

Об акционерных обществах: Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1.

О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

Об органах принудительного исполнения Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

О свободе совести и о религиозных объединениях: Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

О политических партиях: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3431.

О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзо-

ра) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

О государственной регистрации недвижимости: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4344.

Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // СЗ РФ. № 26 (ч. 1). Ст. 3851.

О войсках национальной гвардии Российской Федерации: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4159.

Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации: Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ // СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. 1). Ст. 8127.

О Государственном Совете Российской Федерации: Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. 3). Ст. 8039.

О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 52 (ч. 1). Ст. 8585.

Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973.

Об организации страхового дела в Российской Федерации: Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 // Рос. газ. 1993. № 6. 12 янв.

О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.

О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 954.

Об утверждении Положений о Совете Безопасности Российской Федерации и аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, а также об изменении и признании утратившими силу отдельных актов Президента Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 7 июня 2004 г. № 726 // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2392.

Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290.

О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 // СЗ РФ. 2012. № 43. Ст. 5808.

Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2939.

Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

Об утверждении основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов: Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 г. № 576 // СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3335.

О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг: Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 марта 2013 г. № 161.

Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707.

Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736.

О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание: приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685.

Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50.

Литература

Административная юрисдикция налоговых органов: учебник / под ред. М. А. Лапиной. Москва, 2012.

Административное право России: курс лекций / К. С. Бельский и др.; под ред. Н. Ю. Хамановой. Москва, 2007.

Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова. Москва: Юристъ, 2006.

Административное право: учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. Москва: Юристъ, 1999.

Административное право: учебник / под ред. Ю. М. Козлова и Л. Л. Попова. Москва: Юристъ, 2000.

Административно-процессуальное право: учебник / под ред. А. И. Каплунова. 2-е изд., перераб. и доп. Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России. Санкт-Петербург: ООО «Р-КОПИ», 2017.

Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. Москва: Статут, 2011.

Административный процесс: учебник для бакалавриата и магистратуры / Н. Г. Салищева, Д. С. Дубровский, С. З. Женетль, М. А. Штатаина. Москва: Юрайт, 2015.

Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР: монография. Саратов, 1986.

Алексеев С. С. Собрание сочинений: в 10 т. Т. 3: Проблемы теории права: курс лекций. Москва: Статут, 2010.

Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России: учебник. Москва: Зерцало, 2007.

Андреев А. А. Административное процессуальное право: курс лекций. Барнаул, 2013.

Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов. Москва, 2000.

Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. Москва: Норма, 2004.

Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. 3-е изд., испр. и доп. Москва: Эксмо, 2007.

Бахрах Д. Н., Россинский, Б. В., Стариков, Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. Москва: Норма, 2005.

Братановский С. Н. Административное право. Общая часть: учебник. Москва: Директ-Медиа, 2013.

Бялт В. С. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2011.

Вопленко Н. Н. Официальное толкование норм права. Москва, 1976.
Васильев Р. Ф. Акты управления. Москва, 1987.

Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (процессуальное регулирование). Воронеж, 1976.

Головкин В. В. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел в области дорожного движения: дис. ... д-ра юрид. наук. Москва: РПА Минюста России, 2008.

Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. Москва, 1972.

Добробаба М. Б. Проблемы внесудебного дисциплинарного производства в служебном праве // Административное право и процесс. 2015. № 7.

Добробаба М. Б. Формализация оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих: проблемы и перспективы // Административное право и процесс. 2017. № 5.

Дугенец А. С. Административная деликтность в России: состояние, динамика и средства противодействия // Административное право и процесс. 2004. № 1.

Жерлицын Б. И. Дисциплинарная ответственность государственных служащих по советскому законодательству: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1969.

Зайцев И. М. Понятие и содержание юридического процесса // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Москва, 2001.

Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: монография. Москва: Издательство РУДН, 2005.

Зубанова С. Г. Теория государства и права: учебное пособие. Москва, 2010.

Зубач А. В., Кокорев А. Н. Административная деятельность органов внутренних дел: учебное пособие. Москва: Московский университет МВД России, 2006.

Ильяков А. Д. Правовое регулирование конфликта интересов на государственной службе посредством этических норм // Современное право. 2016. № 10.

Кайнов В. И., Сафаров Р. А. Административно-процессуальное право России: учебное пособие. Москва: ЮНИТИ, 2014.

Каплунов А. И. О принципах административного процесса // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 г.: в 3-х ч. Санкт-Петербург: Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России, 2015. Ч. 1.

Каплунов А. И., Дрозд А. О. О предмете административной юрисдикции и понятии административно-юрисдикционной деятельности // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 4 (30).

Керимов Д. А. Свобода, право и законность. Москва: Госюриздат, 1960.

Климкина Е. В. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006.

Кобзарь-Фролова М. Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 2.

Козбаненко В. А. Виды и правовые формы государственных управленческих решений. Москва, 2002.

Козлов Ю. М. Административное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристь, 2004.

Колосовский В. В. Теоретические проблемы квалификации уголовно-правовых деяний: монография. Москва: Статут, 2011.

Теория государства и права: учебник / отв. ред. А. В. Малько. 4-е изд., стереотип. Москва: Кнорус, 2011.

Кононов П. И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. Киров, 2000.

Корнев А. П. Кодификация советского административного права. Москва: Юридическая литература, 1970.

Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2002.

Латина М. А. Административная юрисдикция в системе административного процесса: монография. Москва: Финансовый университет, 2013.

Мальхина Т. А. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации. Москва – Ижевск: Институт компьютерных исследований, 2017.

Малько А. В. Теория государства и права: учебник. Москва: Юристь, 2005.

Манохин В. М. Советская государственная служба. Москва, 1966.

Махина С. Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж: Издательство ВГУ, 1999.

Миронов А. Н. Административные процедуры технологии подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти: монография / под общ. ред. А. С. Дугенца. Владимир: ВИТ-принт, 2012.

Михаляк Я. С. Применение социалистического права в период развернутого строительства коммунизма. Москва: Госюриздат, 1963.

Сиринько В. А. Правоприменительная деятельность органов исполнительной власти: современные проблемы эффективности и совершенствования законодательства: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004.

Москалькова Т. Н., Черников В. В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. Москва, 2011.

Недбайло П. Е. Применение советских правовых норм. Москва: Госюриздат, 1960.

Никифоров А. В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 1998.

Николаев А. Г., Солошенко П. А. Проведение служебных проверок при нарушении служебных обязанностей сотрудниками подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности: учебно-методическое пособие. Москва: Академия управления МВД России, 2012.

Николаев А. Г. Влияние норм уголовного права на дисциплинарное принуждение // *Аграрное и земельное право*. 2017. № 8 (152).

Николаев А. Г. Грубые нарушения служебной дисциплины в органах внутренних дел (полиции) и их квалифицирующие признаки // *Аграрное и земельное право*. 2017. № 3 (147).

Николаев А. Г. Дисциплинарная ответственность за аморальные проступки // *Закон и право*. 2018.

Николаев А. Г. Дисциплинарное принуждение, затрагивающее сферу конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина Российской Федерации // *Право и государство: теория и практика*. 2017. № 8 (152).

Николаев А. Г. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел: монография. Чебоксары: Чебоксарский филиал Нижегородской академии МВД России, декабрь 2009.

Николаев А. Г. Дифференциация дисциплинарных проступков // *Образование. Наука. Научные кадры*. 2018. № 1.

Николаев А. Г. Классификация и способы изложения дисциплинарных норм в нормативных актах Российской Федерации // *Право и государство: теория и практика*. 2016. № 6 (138).

Николаев А. Г. Критерий «Общественная опасность» и дисциплинарные проступки // *Государственная служба и кадры*. 2018. Т. 1.

Николаев А. Г. Методология дисциплинарного принуждения // *Аграрное и земельное право*. 2016. № 12.

Николаев А. Г. Основания расторжения контракта с сотрудником органов внутренних дел за дисциплинарные правонарушения // *Право и государство: теория и практика*. 2017. № 7 (151).

Николаев А. Г. Парадигмы императивной и декларативной логики дисциплинарного принуждения // Государственная служба и кадры. 2020. № 5.

Николаев А. Г. Понятие, признаки, структура норм дисциплинарной ответственности, их классификация и способы изложения // Право и государство: теория и практика. 2016. № 5 (137).

Николаев А. Г. Правовой режим дисциплинарного принуждения // Закон и право. 2021. № 3.

Николаев А. Г. Предмет доказывания по делу о дисциплинарном проступке // Закон и право. 2021 № 2.

Николаев А. Г. Современная теория дисциплинарного принуждения: монография. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2021.

Николаев А. Г. Содержание понятия доказывания по делу о дисциплинарном проступке // Государственная служба и кадры. 2021. № 1.

Николаев А. Г. Классификация и способы изложения дисциплинарных норм в нормативных актах Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. № 6 (138). 2016.

Никонов Е. А. Институт служебной проверки в административном праве: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006.

Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: учебник (перераб. и доп.). Москва: Статут, 2011.

Носова Ю. Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008.

Носова Ю. Б. Совершенствование законодательства, определяющего основание дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации // Юридические записки. 2012. № 2 (25).

Панова И. А. Административно-процессуальное право России. Москва: НОРМА, 2011.

Панова И. В. Административно-процессуальное право России. 3-е изд., пересмотр. Москва: Норма, 2012.

Поляков А. В., Тимошина Е. В. Общая теория права: учебник. Санкт-Петербург, 2005.

Понкин И. В. Понятие, структура и особенности административного процесса // Административное право и процесс. 2018. № 5.

Попов Л. Л. Административные процедуры: проблемы теории, законодательства и практики // Вестник университета имени О. Е. Кутафина. № 5. 2016.

Попов Л. Л., Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: РГ-Пресс, 2019.

Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л. Л. Попова. Москва: Норма, Инфра-М, 2011.

Раздьяконова Е. В. Основы нормотворчества: курс лекций. Новосибирск: Издательство СибАГС, 2016.

Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. 5-е изд., пересмотр. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2016.

Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. Москва, 1964.

Салищева Н. Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / отв. ред. Л. Л. Попов и М. С. Студеникина. Москва: Юрист, 2004.

Салищева Н. Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / отв. ред. Л. Л. Попов и М. С. Студеникина. Москва: Юрист, 2004.

Сергеев А. А. Проблемы интеграции процедур предоставления государственных услуг и юридического оформления частных отношений // Юрист. 2018. № 8.

Словарь русского языка. Москва, 1983. Т. III.

Совершенствование системы административных наказаний и порядка их назначения: учебное пособие / А. В. Шевцов [и др.]. Москва, 2019.

Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. Москва: Юридическая литература, 1972.

Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. Санкт-Петербург: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург), 2002.

Сорокин В. Д. Метод правового регулирования. Москва: Юридическая литература, 1976.

Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право: учебник для юридических высших учебных заведений / подгот. А. И. Каплунов. 2-е изд., перераб. и доп. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2008.

Старилов Ю. Н. Административное право. Воронеж, 2001.

Старилов Ю. Н. Служебное право (перераб. и доп.). Москва: Юнити-Дана, 2010.

Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. Москва: Юрист, 1997.

Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: Полный курс. Москва: Издательство Ю. А. Тихомирова, 2005.

Тихомиров Ю.А., Котелевская Н. В. Правовые акты. Москва, 1995.

Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова. Т. III. Москва, 1939.

Трофимова И. А., Федорова Т. В. Особенности доказывания по делу о дисциплинарном правонарушении // Закон и право. 2019. № 12.

Уманская В. П., Малеванова Ю. В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. Москва: Норма, 2020.

Федорова Т. В. Государственная служба Российской Федерации: традиции, правовые аспекты, ответственность: учебное пособие. Москва: РГУП, 2018.

Цуканов Н. Н. О соотношении производства по делам об административных правонарушениях и деятельности по исполнению постановлений о назначении административных наказаний // Административное право и процесс. 2013. № 10.

Чижов И. А. Административно-правовые действия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006.

Шевцов А. В. К вопросу о месте административной юрисдикции в структуре административного процесса полиции МВД России // Актуальные проблемы полицейского права: сборник материалов Международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию со дня образования Омской академии МВД России. Омск, 2020.

Шевцов А. В. К вопросу о месте административной юрисдикции полиции МВД России и административной юстиции в системе единого административного процесса органов государственной власти Российской Федерации // Административное право и процесс. 2017. № 10.

Шевцов А. В. Правовой статус субъектов реализации юрисдикционных и процедурных производств, входящих в структуру административного процесса полиции МВД России // Административное право и процесс. 2018. № 6.

Шурупнова Е. А. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2015.

Шушпанов С. А. Должностной проступок как основание дисциплинарной ответственности государственного служащего: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002.

Учебное издание

Административный процесс

Учебное пособие

Редактор *А. А. Уварова*
Верстка *С. Х. Аминова*

Подписано в печать 14.07.2022. Формат $60 \times 84 \frac{1}{16}$.
Усл. печ. л. 7,91. Уч.-изд. л. 7,24. Тираж 87 экз. Заказ № 32у.

Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России
125171, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-907530-60-7



9 785907 530607