

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Барнаульский юридический институт

Административно- процессуальное право

Курс лекций



Барнаул 2018

ББК 67.401.031.2

А 313

А 313 Административно-процессуальное право : курс лекций / под ред. В.М. Семенова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2018. – 336 с.

ISBN 978-5-94552-314-2

Авторский коллектив:

Анохина С.Ю. – лекции 11, 12, 13.

Костенников М.В. – лекции 4, 10 (в соавт.).

Левин П.Н. – лекция 6 (в соавт.).

Мягков А.В. – лекции 5, 10 (в соавт.).

Равнюшкин А.В. – лекция 6 (в соавт.).

Семенов В.М. – введение, лекции 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 14, 15.

Рецензенты:

Бортников А.В. – врио начальника пункта полиции «Новосиликатный» отдела полиции по Индустриальному району УМВД России по г. Барнаулу;

Рыбка Д.И. – начальник управления организации деятельности участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних Главного управления МВД России по Алтайскому краю.

Второе издание курса лекций подготовлено в соответствии с примерной учебной программой по дисциплине «Административно-процессуальное право» для образовательных организаций высшего профессионального образования по специальности 40.05.02 «Правоохранительная деятельность» и действующим законодательством по состоянию на 1 июля 2017 г.

Курс лекций предназначен для курсантов, слушателей, адъюнктов, преподавателей образовательных организаций высшего профессионального образования системы МВД России и практических сотрудников органов внутренних дел.

ББК 67.401.031.2

ISBN 978-5-94552-314-2

© Барнаульский юридический институт МВД России, 2018

© Авторский коллектив, 2018

Введение

Предлагаемый курс лекций подготовлен авторским коллективом Барнаульского юридического института МВД России в связи с произошедшими изменениями в законодательстве и в примерной учебной программе по дисциплине «Административно-процессуальное право» для образовательных организаций высшего профессионального образования МВД России по специальности 40.05.02 «Правоохранительная деятельность».

Авторский коллектив кафедры последовательно продвигает теоретические разработки профессора В.Д. Сорокина и других ученых-административистов о целесообразности выделения административно-процессуального права в самостоятельную отрасль российского права.

Мы считаем, что реализация установок Министра внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцева о совершенствовании практической направленности обучения в образовательных организациях МВД России требует необходимости значительно увеличить количество часов, отводимых на изучение дисциплины «Административно-процессуальное право» и, прежде всего, проведение практических занятий по этой дисциплине. Это возможно безболезненно осуществить за счет ликвидации имеющегося дублирования в преподавании ряда тем дисциплин «Административная деятельность полиции» и «Административная юрисдикция».

Принятие 8 марта 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации положило конец многолетней дискуссии о том, к ведению какого процесса – административного или гражданского – относится рассмотрение административных жалоб и споров, поскольку эти процедуры ранее регламентировались как административно-процессуальным, так и гражданско-процессуальным законодательством.

Убеждены, что органы государственной власти будут и дальше принимать практические шаги по совершенствованию административно-процессуального законодательства и его кодификации. Разделение отраслей права на материальные и процессуальные является одним из базовых институтов теории права и никем не оспаривается. Будем надеяться, что в ближайшее время административно-процессуальное право окончательно приобретет официальный статус самостоятельной отрасли российского права.

Лекция 1. Понятие и структура административного процесса

Вопросы:

1. Общая характеристика процесса как юридической категории. Основные черты и подходы к пониманию административного процесса как вида юридического процесса.
2. Структура административного процесса.
3. Принципы и стадии административного процесса.

Вопрос 1. Общая характеристика процесса как юридической категории. Основные черты и подходы к пониманию административного процесса как вида юридического процесса

Характеристике процесса в целом как общеправовой категории посвящена обширная литература. Однако вопрос о понятии «процесс» не только в административном праве, но и в других отраслевых науках и на уровне общей теории в целом остается нерешенным.

Связано это, прежде всего, с тем, что современное российское законодательство закрепляет различные по своей юридической природе и содержанию виды процессов: конституционный, законодательный, гражданский, уголовный, административный, арбитражный, бюджетный, нормотворческий, избирательный и некоторые другие.

Поэтому, как констатирует Е.Г. Лукьянова, в науке существует несколько подходов к определению юридического процесса:

а) юридический процесс – это юрисдикционная и иная охранительная деятельность органов правосудия (деятельность, направленная на разрешение споров о праве и осуществление правового принуждения);

б) юридический процесс – это юрисдикционная и иная охранительная деятельность уполномоченных органов государства и других субъектов;

в) юридический процесс – это вся правоприменительная и правотворческая деятельность компетентных органов государства;

г) юридический процесс – это процесс реализации материально-правовых норм безотносительно к формам такой реализации;

д) юридический процесс – это вся юридическая деятельность государственных органов (правотворческая, правоприменительная, учредительная, контрольная, распорядительная)¹.

¹ См.: Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. М.: Норма, 2003. С. 41-42.

Приведенные характеристики процесса свидетельствуют о том, что процесс является формой осуществления различных по содержанию видов государственно-властной деятельности.

Не ставя своей задачей подробный анализ многочисленных общетеоретических и отраслевых научных трудов, воспользуемся результатами исследований профессора В.Д. Сорокина, предложившего собственную конструкцию основных свойств процесса как юридической категории.

1. Взятый в целом процесс – это отчетливо выраженная государственно-властная деятельность, с помощью которой решения органов государственной власти облачаются в предусмотренную законом юридическую форму – правовые акты, как индивидуальные, так и нормативные.

Поскольку любой вид юридического процесса представляет собой государственно-властную деятельность, то тогда из этой бесспорной формулы с необходимостью следуют два вывода, имеющие, с точки зрения В.Д. Сорокина, определяющее значение для характеристики любого вида процесса.

Первый: будучи юридической формой данной ветви государственной власти, процесс – законодательный, гражданский, уголовный, административный – в полной мере отражает особенности «своей» ветви государственной власти.

Второй: у каждого вида процесса свой властный источник – соответствующая ветвь государственной власти¹.

2. Любой вид процесса – это динамическое понятие, означающее достаточно сложную деятельность соответствующих органов государственной власти, посредством которой реализуются их функции – законодательные, исполнительные, правоохранительные и т.д. Поскольку задачи и содержание деятельности названных органов различны, то, следовательно, разнообразны и процессуальные формы реализации этой деятельности.

Вместе с тем каждый вид процесса представляет собой деятельность, проходящую определенные стадии, логически следующие одна за другой, этапы, в пределах которых законодательством предусмотрено совершение процессуальных действий. Количество стадий, их содержание, последовательность специфичны для каждого вида процесса².

3. Главная особенность процесса состоит в том, что это не любая властная деятельность, а исключительно юридическая, как по содержанию, так и по своей цели и результатам.

¹ См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. С. 176-177.

² См.: Там же. С. 177-178.

Смысл процесса – достижение предусмотренного законом юридического результата, модель которого заложена в соответствующей материальной норме, и оформленного в виде соответствующего юридического акта – закона, постановления, решения, приговора, определения суда, акта органа исполнительной власти, его должностного лица. Поэтому можно сказать, что назначение процесса любого вида – обеспечить надлежащую реализацию материальных норм российского права и, следовательно, достичь юридического результата¹.

4. Будучи по своему содержанию и результатам деятельностью юридической, процесс, следовательно, объективно нуждается в специальном правовом регулировании. Оно, это регулирование, с разной степенью детализации охватывает основные стороны процессуальной деятельности различных государственных органов и осуществляется с помощью процессуальных норм, играющих важную, хотя и неоднозначную роль в системе права².

5. Наличие несомненной, хотя и своеобразной связи процесса, прежде всего, гражданского, уголовного и административного, с методом правового регулирования³.

Сформулированные В.Д. Сорокиным юридические свойства процесса характеризуют его как деятельность соответствующих органов государственной власти, посредством которой реализуются их функции. Эта деятельность урегулирована процессуальными нормами и обеспечивает надлежащую реализацию материальных норм российского права и достижение предусмотренного этими нормами юридического результата.

В дополнение к сказанному обратим внимание на ряд признаков, характеризующих юридический процесс, сформулированных Д.Н. Бахрахом, а именно:

- это сознательная, целенаправленная деятельность, которая состоит в последовательном совершении ряда предусмотренных правом действий (процессуальных действий);
- она запрограммирована на достижение определенного юридического результата, решение индивидуально-конкретных дел;
- она документируется: промежуточные и окончательные итоги процесса закрепляются в официальных документах;
- она осуществляется в процессуальной форме, т.е. имеется развернутая детальная регламентация этой деятельности юридическими нормами⁴.

¹ См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. С. 179.

² См.: Там же. С. 182.

³ См.: Там же. С. 184.

⁴ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. 3-е изд., испр. и доп. М.: Эксмо, 2007. С. 243.

Административный процесс как вид юридического процесса выделяется по отраслевому критерию как вид процессуальной деятельности, урегулированной административно-процессуальными нормами.

Специфика административного процесса как отраслевого вида юридического процесса состоит в том, что:

а) субъектами административного процесса выступают, как правило, субъекты административной власти (прежде всего, органы исполнительной власти и иные органы государственного управления);

б) в рамках административного процесса рассматриваются административные дела и принимаются по ним решения, т.е. дела, которые возникают из административно-правовых отношений и разрешаются преимущественно в соответствии с административными и административно-процессуальными нормами. Понятие «административное дело» Конституция (ст. 126) ввела в ранг конституционного применительно к осуществлению административного судопроизводства.

в) в основе порядка рассмотрения индивидуально-конкретных дел лежит определенная урегулированная административно-процессуальными нормами процедура, которую в научной и учебной литературе называют административной процедурой¹.

Однако в науке административного права идет многолетняя дискуссия о понятии административного процесса. Суть ее сводится к определению объема, а точнее, перечня индивидуальных конкретных дел, рассмотрение которых охватывается понятием «административный процесс».

В настоящее время можно выделить два основных подхода к определению административного процесса: узкий (юрисдикционный) и широкий (управленческий).

Суть *узкого (юрисдикционного) подхода* к административному процессу состоит в том, что этот процесс трактуется как регламентированная законом «деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения»².

Однако среди сторонников юрисдикционной концепции есть и такие, которые считают, что юридический процесс (в т.ч. административный) может возникать только при наличии правового спора. Нет право-

¹ М.В. Никифоров определяет административную процедуру как «установленный нормативными правовыми актами иерархически построенный, динамический порядок выполнения действий уполномоченными субъектами исполнительной власти, направленный на осуществление их компетенции, в том числе связанной с разрешением индивидуальных административных дел». См.: Никифоров М.В. Проблемы теории административных процедур: монография. Н. Новгород: Нижегородская правовая академия, 2006. С. 31-32.

² Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 16.

вого спора – нет юридического процесса, а есть материально-правовая процедура разрешения какого-либо дела. Так, по мнению А.А. Демина, бесспорные дела рассматриваются компетентными государственными органами не в рамках юридического процесса, а в рамках материально-правовой процедуры функционирования этих органов. Соответственно, юридический процесс предполагает правовой спор и обязательное участие трех лиц: двух сторон и арбитра¹. В свою очередь, административный процесс – это процедура разрешения административных споров при участии трех сторон юридического процесса: 1) заявитель, 2) лицо, действия которого обжалуются, и 3) лицо, разрешающее спор². Однако данная позиция не нашла поддержки среди ученых.

Наиболее востребованной в настоящее время и получившей широкую поддержку ученых-административистов является управленческая концепция административного процесса. За основу при характеристике *управленческого подхода* воспользуемся определением, сформулированным В.Д. Сорокиным. По его мнению, «административный процесс есть урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации и её субъектов, а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами. Административный процесс – это такая деятельность, в ходе осуществления которой складываются отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права»³.

В данном определении внимание акцентируется как на предметной, так и субъектной составляющей административного процесса. Содержание процессуальной деятельности характеризуется как разрешение различных по характеру индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления, т.е. при осуществлении нормотворческой, регулятивной правоприменительной, правоохранительной деятельности.

С точки зрения субъектного состава это деятельность, осуществляемая преимущественно органами исполнительной власти и её должностными лицами, а в установленных законом случаях – судьями, прокурорскими работниками.

В научной литературе, кроме того, обращается внимание на то, что административным процесс является, прежде всего, в силу специфики своего предмета – рассмотрение административного дела. Исходя из этого предметного критерия, процесс будет административным, независимо от того, какой орган – судебный или административный – рассматривает и разрешает административное дело. И уже исходя из субъектного критерия административный процесс может быть подразделен на ад-

¹ См.: Демин А.А. Административный процесс в развивающихся странах. М., 1987. С. 84.

² См.: Демин А.А. Административное право Российской Федерации: курс лекций: учеб. пособие. М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. С. 154.

³ См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. С. 204.

министративный управленческий процесс (управленческий процесс) и административный судебный процесс (административное судопроизводство)¹.

Вместе с тем использование словосочетания «административный управленческий процесс» вряд ли можно признать удачным, поскольку в административно-правовой литературе проводится разграничение понятий «административный» и «управленческий» процесс. Под управленческим процессом понимается процесс управления в целом во всем многообразии различных форм правоприменительной и правоохранительной деятельности, используемых в сфере государственного управления. К примеру, он включает в себя такие виды управленческой деятельности, как надзор органов внутренних дел за соблюдением гражданами правил поведения в общественных местах, правил дорожного движения, осуществление лицензионного контроля, применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, которые не обладают признаками юридического процесса.

В свою очередь, понятием «административный процесс» охватывается не любая правоприменительная деятельность в сфере государственного управления, а только та, которая связана с разрешением индивидуально-конкретных юридических дел и представляет собой логически завершённые юридические процессы.

В учебной литературе справедливо отмечается, что административно-публичная деятельность органов государственного управления включает в себя как «процессуальные виды такой деятельности – административные производства, так и внепроцессуальные виды этой деятельности, осуществляемые вне рамок административного процесса»².

При этом как процессуальные, так и внепроцессуальные виды административно-публичной деятельности осуществляются органами государственного управления в соответствии с определенным порядком, установленным административно-процессуальными нормами, т.е. в соответствии с определенной административной процедурой.

Под административной процедурой понимается урегулированный административно-процессуальными нормами специальный порядок осуществления органом государственного управления деятельности (производства) по разрешению подведомственной ему категории однородных индивидуально-конкретных дел либо совершения этим органом

¹ Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. М.: Изд-во Российского ун-та дружбы народов, 2005. С. 538.

² Административное право России: учебник для студ. вузов, обуч. по спец. 030501 «Юриспруденция». 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2008. С. 423-424.

иных юридически значимых (административно-правовых) действий вне рамок каких-либо административных производств¹.

Учитывая сказанное, административные процедуры подразделяются на *процессуальные и внепроцессуальные*.

К числу *внепроцессуальных процедур* в учебной литературе, к примеру, относят процедуры, устанавливающие порядок:

- организации несения сотрудниками полиции патрульно-постовой службы в общественных местах;
- организации несения сотрудниками полиции дорожно-патрульной службы;
- введения и осуществления режима карантина на определенной территории;
- досмотра транспортных средств, осуществляемого сотрудниками полиции в ходе несения дорожно-патрульной службы;
- применения сотрудниками полиции в ходе несения службы физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия;
- отстранения от работы инфекционного больного при введении карантина.

В свою очередь, *процессуальные процедуры* разрешения индивидуальных конкретных дел определенной категории в сфере государственного управления составляют содержание административного процесса и определяют его структуру.

Обобщая сказанное, можно сделать вывод, что процесс как юридическая категория представляет собой организационную форму нормотворческой и правоприменительной деятельности уполномоченных на то субъектов, обеспечивающей достижение предусмотренного материально-правовыми нормами юридического результата. Посредством данной деятельности осуществляется правотворчество, позитивное правоприменение, разрешение споров о праве, применение правового принуждения.

Таким образом, завершая рассмотрение первого вопроса, сформулируем общепринятое в современный период **понятие административного процесса** – это *порядок осуществления государственно-управленческой деятельности, совокупность последовательных действий, совершаемых с целью реализации материальных норм административного и иных отраслей российского права*.

Вопрос 2. Структура административного процесса

Структура административного процесса определяется категориями индивидуальных конкретных дел, разрешаемых в сфере государственного управления. Элементом структуры административного

¹ Административно-процессуальное право: курс лекций. М.: ЦОКР МВД России, 2009. С. 12.

процесса является производство, т.е. установленный административно-процессуальными нормами порядок рассмотрения и разрешения однородной категории индивидуально-конкретных дел.

В гражданско-процессуальном и уголовно-процессуальном законодательстве прослеживается устойчивая тенденция соотносить понятия «процесс» и «производство» как общее и особенное: процесс – сумма производств; производство – органическая часть процесса.

С точки зрения предметной составляющей, а именно перечня административных производств, которые входят в состав административного процесса, его структура обусловлена представлениями о понятии административного процесса.

С точки зрения управленческого подхода к пониманию административного процесса, его сторонниками высказываются различные точки зрения о структуре административного процесса.

Так, например, И.В. Панова считает, что логичнее говорить об административно-процессуальной деятельности, состоящей из трех административных процессов: административно-нормотворческого, административно-правонаделительного и административно-юрисдикционного.

По её мнению, административно-нормотворческий процесс может быть представлен производствами по созданию актов (постановлений, распоряжений) Правительства РФ и субъектов РФ; актов (приказов, указаний, положений, наставлений, инструкций, постановлений и т.п.); нормативных актов Банка России¹.

В административно-правонаделительном процессе правомерно выделить следующие виды производств: по обращениям граждан, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций о реализации принадлежащих им прав в сфере управления; разрешительно-лицензионное; регистрационное; кадровое (служебное); административно-договорное; приватизационное.

В административно-юрисдикционном процессе считает возможным выделить следующие виды производства: а) исполнительное; б) административно-процессуальное (деятельность по применению мер административно-процессуального принуждения, не являющихся мерами ответственности); в) дисциплинарное; г) по жалобам; д) по делам об административных правонарушениях².

В свою очередь, П.И. Кононов различает два вида административного процесса: административно-регулятивный и административно-охранительный.

¹ Панова И.В. Административно-процессуальное право России. 2-е изд., пересм. и доп. М.: Норма, 2007. С. 62.

² Там же. С. 134.

Первый вид процесса, по его мнению, объединяет следующие производства: правопредоставительное; лицензионно-разрешительное; регистрационное, удостоверительное; экзаменационное; конкурсное; поощрительное; по возложению на физических и юридических лиц специальных публично-правовых обязанностей.

В структуре административно-охранительного процесса им выделяются: административно-наблюдательное (контрольное, надзорное) производство; производства по применению мер административного принуждения, не связанных с привлечением физических и юридических лиц к административной ответственности (административно-пресекательное, административно-обеспечительное, административно-исполнительное); производство по делам об административных правонарушениях; административно-арбитражное производство.

В приведенных классификациях авторы предлагают двухуровневую и даже трехуровневую структуру административного процесса, подразделяя его вначале на виды административных процессов, а затем уже на виды административных производств. Это довольно распространенная только в отношении административного процесса тенденция, лишенная, по мнению В.Д. Сорокина, необходимой логики.

В.Д. Сорокин считает, что есть только один административный процесс, складывающийся из нескольких производств, которые без труда поддаются классификации, в т.ч. и той, что предложена И.В. Пановой, но уже в такой интерпретации: административный процесс складывается из трех видов производств: а) административно-правотворческого; б) административно-правонаделительного; в) административно-юрисдикционного¹.

Разделяя мнение В.Д. Сорокина о единстве административного процесса, за основу возьмем предложенную им структуру административного процесса.

В настоящее время, с учетом происходящих в стране изменений в правовом регулировании, её составляют производства, имеющие уже основательное законодательное закрепление, а именно:

- 1) производство по принятию нормативных актов государственного управления;
- 2) производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления;
- 3) производство по административно-правовым жалобам и спорам;
- 4) производство по делам о поощрениях;
- 5) регистрационное производство;
- 6) лицензионное производство;
- 7) поощрительное производство;

¹ См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. С. 207.

- 8) дисциплинарное производство;
- 9) производство по делам об административных правонарушениях;
- 10) исполнительное производство¹.

Критерием предлагаемого варианта классификации административных производств является характер индивидуально-конкретных дел, причем под характером понимаются свойства, типичные для соответствующей категории дел.

В приведенной конструкции ясно различаются три вида производств *единого* административного процесса:

- а) правотворческое производство;
- б) правонаделительные производства;
- в) правоохранительные производства².

Помимо перечисленных В.Д. Сорокиным производств, в структуре административного процесса в числе правоохранительных производств выделяются контрольно-надзорное производство и производство по применению отдельных мер административного предупреждения и административного пресечения.

Резюмируя изложенное, полагаем необходимым сделать следующие выводы.

1. Структура административного процесса определяется категориями индивидуальных конкретных дел, разрешаемых в сфере государственного управления. Элементом структуры административного процесса является производство, т.е. установленный административно-процессуальными нормами порядок рассмотрения и разрешения однородной категории индивидуально-конкретных дел.

2. В отечественной административистике встречается большое количество разнополярных точек зрения относительно структуры административного процесса. Их анализ позволяет констатировать, что наиболее приемлемой является структура административного процесса, предложенная В.Д. Сорокиным.

Вопрос 3. Принципы административного процесса

Административный процесс в целом и все составляющие его производства и процедуры как деятельность по разрешению индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления базируется на принципах, определяющих основы данной процессуальной деятельности.

К принципам административного процесса относятся:

- 1) принцип законности;

¹ См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. С. 354.

² См.: Там же.

- 2) заинтересованности масс;
- 3) быстроты процесса;
- 4) охраны интересов личности и государства;
- 5) гласности;
- 6) материальной истины;
- 7) равенства сторон;
- 8) национального языка;
- 9) самостоятельности в принятии решения;
- 10) ответственности компетентных органов и лиц за ненадлежащее ведение процесса и принятое решение¹.

В научной и учебной литературе можно встретить либо иную редакцию отдельных из перечисленных принципов, либо дополнения к указанному перечню. Так, А.П. Коренев принципу «материальной истины» дает название «всестороннее и объективное исследование конкретных фактов и обстоятельств дела» и дополнительно называет принцип «экономичности и эффективности процесса»². Ю.М. Козлов, наряду с принципом «гласности» выделяет принцип «доступности» административного процесса. В свою очередь, И.В. Панова дополняет вышеприведенный перечень принципами «двухступенности административного процесса» и «активности правоохранительных органов»³.

Раскроем содержание перечисленных принципов.

1. Принцип **законности** – универсальный принцип, распространяющийся на все без исключения стороны общественной и государственной жизни, в т.ч. и на административный процесс.

Статья 15 Конституции Российской Федерации установила, что «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы».

Применительно к административно-процессуальной деятельности принцип законности состоит в требовании обязательного соблюдения как материальных, так и процессуальных норм права. Данное обстоятельство имеет первостепенное значение для административного процесса, в ходе которого как раз и происходит применение материальных норм административного, а также ряда других отраслей российского права.

2. Принцип **заинтересованности** граждан России в надлежащем осуществлении и результатах административного процесса представляет собой отражение ряда положений Конституции Российской Федерации. Так, п. 1 ст. 32 Основного закона закрепляет право граждан на участие в

¹ См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. С. 225.

² См.: Коренев А.П. Административное право России: учебник. М., 2011. Ч. 1. С. 214.

³ Панова И.В. Указ. соч. С. 40.

управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Федеральные законы и иные правовые нормативные акты устанавливают разнообразные формы такого участия. Например, ст. 4 «Положения о государственных наградах Российской Федерации» устанавливает, что ходатайства о награждении государственными наградами возбуждаются в коллективах предприятий, учреждений, организаций частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности.

Согласно ст. 25.5 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ) для оказания юридической помощи потерпевшему при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях может участвовать представитель. Представитель, допущенный к участию в производстве по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, участвовать в рассмотрении дела, обжаловать применение мер обеспечения производства по делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ.

3. Принцип **быстроты** процесса является следствием динамичности как свойства государственной управленческой деятельности, реализуемой органами исполнительной власти.

С другой стороны, этот принцип выступает в качестве определенной юридической гарантии реализации гражданами их прав и охраняемых законом интересов. Поэтому действующее законодательство в необходимых случаях устанавливает сроки, в течение которых должны быть совершены процессуальные действия по административному делу. Так, например, законодательство, регулирующее порядок рассмотрения жалоб граждан в сфере государственного управления, закрепляет сроки рассмотрения этих видов обращений граждан надлежащими органами исполнительной власти или местного самоуправления.

4. Принцип **охраны интересов личности и государства** в административном процессе опирается на конституционное положение, согласно которому «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (ст. 2 Конституции РФ). А в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ (далее – ФЗ № 79) это указание Конституции Российской Федерации сформулировано как один из принципов гражданской службы (ст. 4 ФЗ № 79); ст. 18 ФЗ № 79 обязывает гражданского служащего «исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяет смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности».

5. Принцип **гласности** – традиционный процессуальный принцип. Он означает, что рассмотрение индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления происходит публично, открыто, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. Лица, участвующие в процессе, вправе свободно знакомиться с материалами дела, необходимыми документами. В соответствии с законодательством Российской Федерации, регламентирующим сферу государственного управления, установлено, что каждый гражданин имеет право получать, а должностные лица, государственные служащие обязаны ему предоставить возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если нет установленных федеральным законом ограничений на информацию, содержащуюся в этих документах и материалах.

6. Принцип **материальной истины** означает, что орган исполнительной власти, должностное лицо, государственный служащий, рассматривающий дело, обязан использовать все имеющиеся возможности для сбора и привлечения доказательств, относящихся к данному производству, должным образом их оценить, полностью исключив односторонний, а тем более предвзятый подход к оценке доказательств и принятию решения. Таким образом, принцип материальной истины возлагает ряд важных обязанностей на субъектов, рассматривающих административное дело.

7. Принцип **равенства сторон** в административном процессе вытекает из более общего конституционного положения, согласно которому «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности» (ст. 19 Конституции Российской Федерации).

Названный принцип административного процесса находит свою реализацию в закреплении определенного правового статуса сторон, установления их административно-процессуальных прав и обязанностей как участников определенного вида правовых отношений.

8. **Осуществление процесса на языке коренного населения** – принцип, который обусловлен конституционным правом каждого «на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения» (ст. 26 Конституции Российской Федерации). Участвующему в административном процессе лицу, не владеющему языком, на котором ведется производство по данному делу, обеспечивается право выступать, заявлять ходатайства и т.д. на родном языке, беспрепятственно пользоваться услугами переводчика.

9. Принцип **самостоятельности принятия решения** при рассмотрении административного дела в сфере государственного управления органами исполнительной власти есть необходимое условие осуществления компетенции соответствующего органа, должностного лица, государственного или муниципального служащего. Названный принцип означает, что вышестоящий орган исполнительной власти или должностное лицо без особой на то необходимости не должны вмешиваться в правомерные решения нижестоящей структуры.

10. Принцип **ответственности** государственного служащего за неисполнение или ненадлежащее исполнение им своих служебных обязанностей, в т.ч. и в области процессуальной деятельности, предусмотрен, например, ст. 57-59 ФЗ № 79.

Органы исполнительной власти разрешают конкретные юридические споры и вопросы через определенные процедуры, включающие в себя стадии и этапы.

Стадия определяет собой часть процесса, в пределах которой участники конкретного административного производства выполняют обязательные или возможные действия, предусмотренные для этой стадии, оформляемые соответствующими юридическими документами. Выполнение действий в рамках предыдущей стадии является необходимым условием реализации последующих стадий конкретного производства.

Итак, административный процесс складывается из нескольких, последовательно сменяющих одна другую, стадий:

- 1) возбуждение производства по административному делу;
- 2) рассмотрение административного дела и принятие решения по административному делу;
- 3) пересмотр решения по административному делу;
- 4) исполнение решения по административному делу.

Термин «административное дело» рассматривается в данном случае как синоним индивидуально-конкретной ситуации, сложившейся в сфере государственного управления, которая предусмотрена материальной правовой нормой и для своего юридического разрешения требует соответствующей юридической процедуры в виде адекватного административного производства, входящего в административный процесс¹. Отметим, что в Конституции РФ (ст. 126) термин «административное дело» использован применительно к осуществлению административного судопроизводства.

Рассмотрим кратко основные особенности стадий административного процесса.

¹ См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. С. 237.

1. *Возбуждение производства по административному делу.* Для всех разновидностей производств в административном процессе – это начальная стадия всей последующей процедуры. Поскольку каждый вид производства – процедура юридическая, имеющая своим назначением достижение в конечном счете предусмотренного правового результата, то начало этой процедуры нуждается в документальном оформлении. Иначе говоря, для возбуждения того или иного производства в административном процессе требуется составление предусмотренных процессуальных документов.

На этой стадии совершаются и иные процессуальные действия, которые в совокупности имеют своей задачей надлежащую юридическую и организационную подготовку дальнейшего развития данной процедуры. Так, например, определяется круг процессуальных участников, причастных к предстоящему рассмотрению административного дела, в частности, привлечение специалистов, экспертов, переводчика и т.д.

2. *Рассмотрение административного дела и принятие решения* – вторая, можно сказать, центральная стадия административной процедуры. Именно для этой стадии характерно наиболее широкое участие лиц, причастных к данному производству. Именно в пределах данной стадии исследуются и оцениваются все обстоятельства дела, необходимые для последующего обоснованного юридического решения, принимаемого полномочным органом или должностным лицом.

На этой стадии действуют процессуальные правила, регулирующие порядок рассмотрения дела коллегиальными и единоначальными органами исполнительной власти, а также судьями, прежде всего, мировыми. Так, если административное дело рассматривается коллегиальным органом исполнительной власти, то обязательно ведется протокол заседания этого органа. Естественно, необходимым условием правомерности коллегиального рассмотрения (и последующего решения) должно быть наличие кворума.

Принятие решения по административному делу – процессуальная процедура, характерная тем, что она непосредственно связана с принятием юридического решения, подготовленного процессуальными действиями участников административного производства на его предыдущих стадиях.

При этом следует иметь в виду, что термин «решение» является юридически обобщенным выражением конкретного правового акта, который обязательно принимается по данному делу. В зависимости от вида административного производства таким «решением» может быть постановление Правительства Российской Федерации или высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (высшего должностного лица субъекта Российской Федерации); нормативный акт федерального министерства; многообразные по наименованию, но единые

по юридическим свойствам акты, принимаемые на упомянутой стадии различных правонаделительных и правоохранительных административных производств, например, акты, связанные с рассмотрением заявлений граждан на решения, принимаемые в итоге лицензионного производства, производства по делам об административных правонарушениях и т.д.

Юридические решения, принимаемые на данной стадии административного процесса, естественно, должны отвечать известным требованиям – соответствовать Конституции Российской Федерации, действующему законодательству, компетенции органа или должностного лица, правомочным принимать соответствующее решение и т.д.

Применительно к тем или иным административным производствам существуют процессуальные правила, регулирующие принятие юридического решения как такового. Эти правила устанавливают порядок принятия решения коллегиальным органом исполнительной власти, а также органом единоначальным, в т.ч. правомочным должностным лицом. Ряд процессуальных правил содержат требования, касающиеся реквизитов принимаемого юридического решения – соблюдение установленной формы акта, его целесообразная структура, безукоризненный стиль изложения, ясность, четкость и лаконичность текста; отсутствие слов и терминов, допускающих двусмысленное толкование или понимание юридического акта; наличие необходимых подписей, регистрационного номера, даты принятия и др.¹

3. Пересмотр решения по административному делу. Отличительная особенность данной стадии административного процесса по сравнению с предыдущими заключается в том, что эта стадия является факультативной, поскольку инициируется лицами, которым непосредственно адресовано решение по административному делу, либо интересы которых затрагивает принятое решение.

Так, например, в соответствии с п. 2 ст. 25.2 КоАП РФ обжаловать постановление по делу об административном правонарушении вправе как лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, так и потерпевший.

Административное решение, принятое в результате осуществления административного производства, может быть пересмотрено по протесту прокурора, что предусмотрено ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»².

¹ См.: Старилов Ю.Н. Административное право. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 2011. Ч. 2. Кн. 2. С. 80-81.

² О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 07.02.2011). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Для большинства административных производств стадия пересмотра принятого решения только обозначена нормами, предусматривающими возможность его обжалования или оспаривания, однако детально не урегулирована. Фактически пересмотр принятого решения осуществляется в рамках самостоятельного производства, к примеру, производства по рассмотрению такого обращения, как жалоба, либо в порядке административного судопроизводства.

4. Исполнение решения по административному делу. Это четвертая обязательная стадия, которая в принципе завершает процедуру того или иного административного производства, входящего в административный процесс.

Как известно, принимаемые решения разнообразны по своим юридическим свойствам. В конечном счете они образуют две основные группы. Первую группу составляют юридические решения, которые, несмотря на их различное наименование, объединяет общее свойство – это решения нормативные, содержащие общие правила поведения, т.е. правовые нормы.

Началом реализации нормативного акта государственного управления является вступление его в силу, момент которого определяется органом, принявшим нормативный правовой акт.

Вторую группу юридических решений, рождающихся в результате осуществления правонаделительных и правоприменительных производств в административном процессе, составляют акты различного наименования (постановления, решения, приказы, распоряжения), но объединенные общим свойством – это индивидуальные правовые акты, адресованные конкретным субъектам. Поэтому в исполнении этого рода актов определяющая роль принадлежит субъектам, которым эти акты адресованы.

В зависимости от характера административного дела и, следовательно, адекватного административного производства индивидуальные юридические решения могут:

а) юридически оформлять для данного лица его правомочие, предусмотренное соответствующим законом, например, положительное решение по заявлению гражданина, обращению коллективного субъекта;

б) юридически обеспечивать реализацию конкретным органом или должностным лицом определенной обязанности, например, принять решение о лицензировании определенного вида деятельности; совершить действия по восстановлению нарушенного права гражданина и т.д.;

в) признав лицо виновным в совершении административного правонарушения или дисциплинарного проступка, установить для него меру административного наказания или дисциплинарного взыскания.

Действующее законодательство при помощи административно-процессуальных норм определяет и регулирует основные стороны про-

цедуры исполнения юридических решений, принимаемых посредством правонаделительных и правоохранительных производств, входящих в административный процесс.

Заключение

Завершая рассмотрение заявленной темы, полагаем необходимым остановиться еще раз на основных, центральных понятиях дисциплины «Административно-процессуальное право», поскольку их усвоение позволит не только детально разобраться в вопросах темы, но и будет являться залогом успешного усвоения всего дальнейшего материала. Понятийный аппарат, по вполне справедливому замечанию профессора С.С. Алексеева, является в значительной своей части методологической и теоретической базой для дальнейшего изучения любой юридической науки.

1. Административный процесс – это порядок осуществления государственно-управленческой деятельности, совокупность последовательных действий, совершаемых с целью реализации норм административного права. Главная особенность административного процесса состоит в том, что это не любая властная деятельность, а исключительно юридическая как по содержанию, так и по своей цели и результатам.

2. Под административной процедурой понимается урегулированный административно-процессуальными нормами специальный порядок осуществления органом государственного управления деятельности (производства) по разрешению подведомственной ему категории однородных индивидуально-конкретных дел либо совершения этим органом иных юридически значимых (административно-правовых) действий вне рамок каких-либо административных производств.

3. Структура административного процесса определяется категориями индивидуальных конкретных дел, разрешаемых в сфере государственного управления. Элементом структуры административного процесса является производство, т.е. установленный административно-процессуальными нормами порядок рассмотрения и разрешения однородной категории индивидуально-конкретных дел.

4. Принципы административного процесса – это такая исходная установка, посредством которой определяются особенности, специфика, назначение административно-процессуальной деятельности, которая должна найти закрепление в нормах права, ибо только в этом случае принцип приобретает правовой характер.

Лекция 2. Предмет, источники и система административно-процессуального права

Вопросы:

1. Административно-процессуальное право как отрасль российского права.
2. Система административно-процессуального права.
3. Взаимодействие административно-процессуального права с другими отраслями российского права.

Вопрос 1. Административно- процессуальное право как отрасль российского права

В целях полного обозрения и понимания права как социального явления, определения критериев выделения его в самостоятельную отрасль следует исследовать его вглубь. Как известно, вертикальное построение права предполагает наличие в нем следующих элементов: отрасль, подотрасль, институт, субинститут, нормы.

Отрасль права является совокупностью правовых норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений (например, имущественные отношения регулируются отраслью гражданского права, управленческие – отраслью административного права, отношения, связанные с совершением преступлений, – отраслью уголовного права и т.п.).

Чтобы определенная совокупность общественных отношений стала предметом регулирования отрасли права, она должна отвечать следующим требованиям:

- 1) наличие собственного предмета регулирования – общественных отношений, обособленных от других и сложившихся в социально-правовой среде;
- 2) наличие у данной группы правовых норм соответствующей степени системной организации, т.е. определенной внутренней структуры, элементами которой являются институты;
- 3) отрасль должна еще обладать реальной способностью взаимодействовать с другими отраслями российского права как подсистемами одного и того же уровня.

По мнению профессора В.Д. Сорокина, «существование единого предмета правового регулирования и обусловленного им единого метода правового регулирования, естественно, требует иного подхода и к проблеме определения оснований деления российского права на отрасли, поскольку традиционная схема, основанная на признании наличия у

каждой отрасли своего предмета и метода, не дает ясного ответа на вопрос об особенностях метода отраслевого»¹.

Далее ученый отмечает, что «**предмет правового регулирования** как социальная система складывается из элементов, представляющих собой предметы отраслевого регулирования. Их существование есть объективная реальность, порожденная потребностями социально-правовой среды, в которой складываются группы общественных отношений, нуждающиеся в регулировании соответствующей группой норм, входящих в систему российского права»².

Поэтому существование предмета регулирования каждой отрасли российского права не вызывает ни малейших сомнений с той, однако, оговоркой, что каждый предмет отраслевого регулирования – это органическая часть более высокой системы, а именно единого предмета правового регулирования для всей системы российского права.

Следовательно, предмет регулирования, т.е. наличие соответствующей, отличающейся от иных группы общественных отношений, сложившихся в социально-правовой среде, является первым признаком выделения отрасли.

Проблема определения предмета административно-процессуального права и ее авторского решение рассматривалась В.Д. Сорокиным в его докторской диссертации «Вопросы теории административно-процессуального права».

На взгляд ученого, формирование научных представлений о предмете процессуальной отрасли российского права в отличие от предмета материальной отрасли происходит под воздействием различных обстоятельств. «Каждая процессуальная отрасль сохраняет свое самостоятельное положение, хотя ее предмет и формируется под влиянием особенностей группы общественных отношений, которая составляет предмет правового регулирования одноименной материальной отрасли. **Предмет процессуальной отрасли права** выглядит более сложным в структурном отношении, нежели предмет материальной отрасли, поскольку включает в себя следующие элементы:

1) **фактическое общественное отношение**, ставшее предметом регулирования материальной отрасли;

2) **материальное правовое отношение**, опосредующее данное общественное отношение и являющееся, следовательно, его своеобразной второй стадией»³.

В сферу действия того или иного процессуального права «попадает» соответствующее материальное правовое отношение, поскольку факти-

¹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. С. 72.

² Там же.

³ Ланцман Е.М. Административный процесс: учеб. пособие. Новокузнецк: НФИ ГОУ ВПО «КемГУ», 2011. С. 35.

ческое отношение, приобретая форму правового отношения с целью достижения правового результата, может это сделать только с помощью соответствующих процессуальных норм, регулирующих процедуру достижения требуемого или желаемого юридического результата.

В этой связи то, что в процессуальной отрасли права называется «индивидуальными юридическими делами», на самом деле и есть не что иное, как материальные правовые отношения, причем не только административных, но и иных отраслей материального права. Главное в том, что фактическое общественное отношение – «индивидуальное юридическое дело» – необходимо приобретает форму материального правового отношения. Это для фактического отношения второй неизбежный этап его развития.

Таким образом, **«предмет административно-процессуального права»** складывается из трех видов отношений.

Если называть эти отношения в логической последовательности, то они выглядят так:

1. Фактическое (простое) общественное отношение.
2. Материальное правовое отношение.
3. Процессуальное отношение»¹.

Например, гражданин обратился с жалобой в орган исполнительной власти. Спрашивается, какое отношение между этими субъектами возникает? Ответ может быть только один: возникает материальное административно-правовое отношение.

Далее вступают в действие регуляторы, обеспечивающие установленный законом порядок рассмотрения данного «индивидуального юридического дела», – это административно-процессуальные нормы. При этом материальное административно-правовое отношение остается до полного разрешения индивидуального юридического дела. Когда же происходит принятие решения по жалобе гражданина, прекращаются и материальные, и процессуальные административные отношения.

Продолжая характеристику предмета административно-процессуального права, следует отметить, что на этот предмет оказывает влияние и наличие соответствующего вида процесса – административного. Как уже отмечалось, процессуальное право «регулирует не только отношения, складывающиеся в ходе осуществления того или иного вида процесса, но и различные стороны самой этой процессуальной деятельности путем установления определенных правил ее отправления»².

Нормативное регулирование процессуальной деятельности определенных органов государственной власти составляет немалую по объему

¹ Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2003. С. 57.

² Там же.

задачу соответствующей процессуальной отрасли российского права. В наиболее сложном виде эта задача стоит перед административно-процессуальным правом, от которого требуется регулирование широкой и многообразной процессуальной деятельности многочисленных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

«На предмете процессуальной отрасли российского права отражается то обстоятельство, что помимо “обслуживания” своих, одноименных, отраслей они участвуют в реализации определенных групп правовых норм и иных материальных отраслей российского права.

Для того чтобы очертить круг отношений, составляющих предмет административно-процессуального права, прежде всего, необходимо обратиться к характеристике предмета материального административного права.

Поскольку отношения, регулируемые материальным административным правом, входят основной частью в предмет административно-процессуального права, постольку характеристика предмета материального административного права будет приемлема и для характеристики предмета процессуального административного права.

Административное право часто проявляет свою регулятивную роль и там, где действуют нормы иных материальных отраслей российского права, т.е. там, где складываются управленческие по своей сути отношения, входящие в предмет трудового, финансового, природоохранного, предпринимательского и даже гражданского и других отраслей права, что не исключает их из механизма административно-правового регулирования»¹.

В итоге **предмет административно-процессуального права** представляет собой сложное структурное явление, объединяющее три составные части:

1) общественные отношения, регулируемые материальным административным правом и, следовательно, выступающие как материальные административно-правовые отношения, реализация которых обеспечивается с помощью административного процесса;

2) общественные отношения, регулируемые нормами гражданского, трудового, финансового, семейного и других отраслей российского права, связанные с решением задач государственного управления, т.е. осуществления исполнительной власти, и требующие для своей реализации процессуальных действий органов исполнительной власти;

3) саму процессуальную деятельность органов исполнительной власти и некоторых других субъектов, уполномоченных на это законом².

¹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. С. 85-86.

² Там же.

Здесь достаточно отчетливо выступает, пожалуй, самая существенная особенность предмета любой процессуальной отрасли российского права. Эта особенность состоит в том, что если в предмет материальной отрасли входят только качественно обособленные общественные (фактические) отношения, то в предмет процессуальной отрасли входят не только эти отношения, но и процессуальная деятельность соответствующих государственных органов, в первую очередь органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Поэтому у процессуальной отрасли двуединая задача: регулировать правовые отношения, с одной стороны, и сам порядок их реализации, т.е. определенную разновидность процесса, – с другой. «Отсюда мы выходим **на второй признак выделения отрасли российского права** – наличие у данной группы правовых норм соответствующей степени системной организации, т.е. определенной внутренней структуры, элементами которой являются источники административно-процессуального права.

В юридической науке и юридической практике под источником права понимают нормативный юридический акт, содержащий общие правила поведения субъектов, опубликованный в официальном издании.

Учитывая особенности предмета регулирования административно-процессуального права, который охватывает материальные правовые отношения, возникающие в связи с осуществлением задач государственного управления, а также деятельность органов исполнительной власти и некоторых других субъектов, урегулированная административно-процессуальными нормами, можно говорить об источниках административно-процессуального права в широком и узком смысле»¹.

Так, «в широком смысле под источниками административно-процессуального права следует понимать официально опубликованные и доведенные до адресата юридические акты, содержащие нормы материального права, реализация которых обеспечивается посредством административно-процессуальной деятельности, и юридические акты, содержащие нормы, регламентирующие эту административно-процессуальную деятельность.

В узком смысле источником административно-процессуального права следует считать официально опубликованный и доведенный до адресата юридический акт, содержащий административно-процессуальные нормы. Такого рода акты принимают, прежде всего, органы законодательной и исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По количеству и разнообразию ис-

¹ Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). С. 58.

точников система административно-процессуального права, по сути, не отличается от системы источников материального административного права.

В зависимости от правовых свойств источников административно-процессуального права их система включает в себя следующие виды нормативных юридических актов.

Конституция Российской Федерации – нормативный юридический акт, который имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Федеральные законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции России (ч. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации).

Ряд норм Конституции Российской Федерации, наряду с материально-правовым, имеют достаточно выраженное административно-процессуальное содержание. Так, например, граждане Российской Федерации *имеют право*: свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (ч. 1 ст. 27), свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29); на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов (ч. 1 ст. 30); участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1 ст. 32)¹.

Граждане России имеют равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32), имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33) и т.д.

Важное значение для административно-процессуального права имеет ст. 115, закрепляющая полномочия Правительства Российской Федерации по изданию постановлений и распоряжений, юридических актов, обязательных к исполнению на территории Российской Федерации.

Федеральные конституционные законы. В иерархии нормативных юридических актов как источников права они занимают вторую строку, вслед за Конституцией Российской Федерации. Этот факт достаточно красноречиво свидетельствует о важности данного источника административно-процессуального права.

К числу федеральных конституционных законов, содержащих административно-процессуальные нормы, в частности, относятся: «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г., «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г., «О военном положении» от 30 января 2002 г. и ряд других².

¹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. С. 87.

² Там же.

Федеральные законы. Это основная по численности группа правовых источников, многие из которых содержат нормы административно-процессуального права: федеральные законы «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г.; «Об исполнительном производстве» от 2 октября 2007 г.; «О государственной регистрации юридических лиц» от 8 августа 2001 г.; «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 4 мая 2011 г. и др.

«Специфическую группу федеральных законов образуют систематизированные акты федерального уровня – кодексы, среди которых важную роль источника административно-процессуального права играет Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, его разделы IV и V содержат административно-процессуальные нормы, регулирующие порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях и порядок исполнения административных наказаний»¹.

Указы Президента Российской Федерации – самостоятельная группа источников административно-процессуального права, отражающих полномочия Президента России как главы государства в сфере государственного управления. Ряд указов Президента Российской Федерации содержит административно-процессуальные нормы, регулирующие соответствующие производства, входящие в административный процесс: «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» от 23 мая 1996 г., «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» от 7 сентября 2010 г., «О дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» от 14 октября 2012 г. и т.д.

Постановления Правительства Российской Федерации. «Осуществляя в соответствии со ст. 110 Конституции Российской Федерации исполнительную власть Российской Федерации, Правительство России оказывает активное регулятивное воздействие на управленческие процессы с помощью принимаемых им административно-процессуальных норм. Примерами подобного рода актов могут служить постановления Правительства Российской Федерации: от 15 августа 1997 г., которым были утверждены «Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», от 17 июля 1995 г., которым были утверждены «Правила регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации».

¹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. С. 88.

Нормативные правовые акты федеральных министерств и некоторых других федеральных органов исполнительной власти. Существование подобного рода актов названных федеральных структур является необходимым условием осуществления их государственно-управленческих функций во всех сферах государственной жизни – экономической, социально-культурной и административно-политической. Не будет преувеличением сказать, что нормативные правовые акты этой группы источников административно-процессуального права, по общему правилу, регулируют все производства и процедуры, входящие в административный процесс»¹. К числу этих актов, например, относится приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 8 июля 2011 г. № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации – конституции и уставы субъектов Российской Федерации, законы, нормативные юридические акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Примером такого рода источников может служить закон Алтайского края от 10 июля 2002 г. № 46-ЗС «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края», нормы которого регулируют ряд процессуальных процедур.

Третьим признаком выделения отрасли российского права является реальная способность взаимодействовать с другими отраслями российского права как подсистемами одного и того же уровня. Его содержание мы раскроем несколько позже.

В качестве **вывода** по вопросу сформулируем **понятие административно-процессуального права** – *«это отрасль российского права, регулирующая правовые отношения, которые возникают в связи с разрешением индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также иными компетентными субъектами»*.

Предметом административно-процессуального права Российской Федерации являются материальные правовые отношения, складывающиеся в связи с осуществлением задач государственного управления, и административно-процессуальная процедура их реализации»².

Совокупность нормативных правовых актов, регламентирующих правоотношения, в совокупности составляющие предмет административно-процессуального права, образует административно-процессуальное законодательство. В законодательном массиве административно-

¹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. С. 88.

² Там же. С. 89.

процессуального права следует выделять общеправовые законодательные акты (прежде всего Конституцию России), отраслевые законодательные акты (КоАП РФ, Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» и т.п.).

В настоящий период отсутствует система кодифицированного административно-процессуального законодательства. Основной причиной сложившейся ситуации является нежелание аппарата государственной власти устанавливать законодательные ограничения в сфере «собственной жизнедеятельности». При этом кодификация административно-процессуального права является объективной необходимостью, от реализации которой зависит не только оптимизация современного административно-процессуального законодательства, но и дальнейшая демократизация российской государственности.

Вопрос 2. Система административно-процессуального права

Система общественных отношений, составляющих предмет административно-процессуального права, характеризуется специфическими качествами. Эти качества предполагают и соответствующее системное расположение административно-процессуальных норм в структуре одноименной отрасли, обеспечивающих реализацию этих отношений.

«Среди рассматриваемых качеств выделяются:

- обширная сфера их распространения;
- достаточно выраженный управленческий характер основной группы отношений, образующих предмет материального административного права;
- принадлежность значительной части отношений к иным материальным отраслям российского права.

Между тем в современной административно-правовой теории и практике административно-процессуальные нормы еще не получили всеобщего признания как объективно необходимый социальный инструмент, как определенная система, т.е. как отрасль права. В значительной степени такое положение объясняется слабой разработкой многих актуальных теоретических проблем административного процесса и административно-процессуального права»¹.

Еще сравнительно недавно об административно-процессуальных нормах вообще ничего не говорилось, хотя они существовали и с определенной степенью эффективности выполняли свою немалую социальную функцию. В результате сложилось так, что практика значительно опередила теорию. Действующее законодательство содержит большое

¹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. С. 90.

число административно-процессуальных правил, регулирующих многие стороны общественной жизни в нашей стране. Почти в каждом нормативном акте, так или иначе разрешающем вопросы государственного управления, наряду с материальными присутствуют и процессуальные административно-правовые нормы.

Таким образом, основу системы административно-процессуального права составляют две большие группы норм, различающиеся между собой по конкретному содержанию регулируемых ими общественных отношений.

Особенность норм, составляющих первую группу, заключается в том, что они регулируют вопросы общего свойства и распространяются на самые различные группы отношений, например: административно-процессуальные нормы, определяющие цели и задачи процессуальной деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также некоторых других правомочных субъектов; нормы, регулирующие принципы процессуальной деятельности, т.е. составляющих ее производств в целом, основы правового положения ее участников и др.

«Административно-процессуальные нормы, выполняющие общие функции, составляют **Общую часть административно-процессуального права.**

В этом не трудно убедиться, если сравнить их с нормами, составляющими общую часть материального административного права, в числе которых:

- закрепляющие принципы государственного управления, а также управления общественного;
- определяющие правовое положение граждан в сфере управления;
- регулирующие порядок организации и функционирования органов управления;
- регулирующие порядок организации предприятий и учреждений;
- регулирующие службу в органах управления;
- определяющие правовое положение общественных организаций в сфере управления;
- регулирующие порядок издания актов управления;
- регулирующие применение мер убеждения и принуждения в сфере управления;
- регулирующие контроль исполнения в управлении;
- обеспечивающие соблюдение принципа законности в управлении»¹.

¹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. С. 103.

Вторая группа административно-процессуальных норм регулирует более узкие, обособленные группы общественных отношений, возникающих главным образом в ходе осуществления того или иного вида административного производства. Эти нормы в своей совокупности составляют **Особенную часть административно-процессуального права**.

Таким образом, система российского административно-процессуального права может быть представлена в следующем виде:

Общая часть.

I. Административно-процессуальные нормы, регулирующие статус участников административного процесса.

1. Нормы, регулирующие статус индивидуальных участников административного процесса:

1.1. Граждан Российской Федерации.

1.2. Иностранцев граждан и лиц без гражданства.

2. Нормы, регулирующие статус коллективных субъектов административного процесса:

2.1. Федеральных органов исполнительной власти:

- Правительства Российской Федерации и подразделений его аппарата;

- федеральных министерств и подразделений их центральных аппаратов, местных территориальных органов;

- иных федеральных органов исполнительной власти, подразделений их центральных аппаратов, местных территориальных органов;

- полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

2.2. Нормы, регулирующие статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

- высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

- высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации);

- иных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

3. Нормы, регулирующие статус государственных служащих:

- федеральных государственных служащих;

- государственных служащих субъектов Российской Федерации;

- муниципальных служащих.

4. Нормы, регулирующие статус исполнительных органов местного самоуправления.

5. Нормы, регулирующие статус предприятий и учреждений различных форм собственности, их внутренних подразделений.

6. Нормы, регулирующие статус общественных объединений:

- политических общественных объединений;
- неполитических общественных объединений.

II. Административно-процессуальные нормы, регулирующие порядок производства по индивидуально-конкретным делам в сфере государственного управления.

1. Нормы, регулирующие положение лиц, участвующих в производстве по индивидуально-конкретному делу.

2. Нормы, регулирующие принципы административного процесса.

3. Нормы, регулирующие общий порядок рассмотрения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления.

4. Нормы, регулирующие порядок вынесения решения (постановления) по индивидуально-конкретному делу.

5. Нормы, регулирующие порядок исполнения решения (постановления) по индивидуально-конкретному делу.

6. Нормы, регулирующие порядок обжалования решения (постановления) по индивидуально-конкретному делу.

7. Нормы, регулирующие порядок опротестования решения (постановления) по индивидуально-конкретному делу.

8. Нормы, регулирующие порядок пересмотра и отмены решения (постановления) по индивидуально-конкретному делу.

III. Административно-процессуальные нормы, регулирующие контрольно-надзорную деятельность в целях обеспечения законности при рассмотрении индивидуально-конкретных дел органами исполнительной власти.

Особенная часть.

1. Нормы, регулирующие производство по принятию нормативных актов государственного управления.

2. Нормы, регулирующие производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления.

3. Нормы, регулирующие производство по административно-правовым жалобам и спорам.

4. Нормы, регулирующие производство по делам о поощрениях.

5. Нормы, регулирующие производство по делам об административных правонарушениях.

6. Нормы, регулирующие дисциплинарное производство.

7. Нормы, регулирующие лицензионное производство.

8. Нормы, регулирующие регистрационное производство.

9. Нормы, регулирующие исполнительное производство.

10. Нормы, регулирующие производство по применению мер административного предупреждения и административного пресечения¹.

¹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. С. 106.

Резюмируя изложенное, полагаем необходимым сделать следующие **выводы:**

1. Основу системы административно-процессуального права составляют две большие группы норм, различающиеся между собой по конкретному содержанию регулируемых ими общественных отношений.

2. Административно-процессуальные нормы, выполняющие общие функции, составляют Общую часть административно-процессуального права.

3. Вторая группа административно-процессуальных норм регулирует более узкие, обособленные группы общественных отношений, возникающих главным образом в ходе осуществления того или иного вида административного производства. Эти нормы в своей совокупности составляют Особенную часть административно-процессуального права.

**Вопрос 3. Взаимодействие
административно-
процессуального права
с иными отраслями
российского права**

Существование двух объективных признаков отрасли права – наличия своего предмета регулирования и определенной системы организации еще не всегда можно признать достаточным для того, чтобы данную группу норм можно было рассматривать в качестве отрасли российского права. Третьим признаком является способность этой группы норм взаимодействовать не только с нормами одноименной материальной отрасли права, но и с материальными нормами других отраслей.

«Не подлежит сомнению тезис о том, что административно-процессуальные нормы наиболее тесно и многообразно связаны с материальными административно-правовыми нормами. Однако сам по себе этот бесспорный факт еще не в состоянии дать полную картину истинного положения дел, поскольку некоторые другие материальные отрасли российского права имеют в своем составе известное число норм процессуальных. Обслуживая лишь потребности своей материальной отрасли, эти процессуальные нормы при всей их очевидной социальной значимости не могут претендовать на роль отрасли права. Это, скорее всего, процессуальный институт в пределах материальной отрасли»¹.

Отрасль права начинается тогда, когда данная группа процессуальных норм, имея свой предмет регулирования и определенную степень организации своей системы, «выходит» за пределы одноименной материальной отрасли и участвует в реализации материальных норм других отраслей российского права. Этот факт свидетельствует о том, что дан-

¹ Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). С. 60.

ная группа норм, взаимодействуя с другими отраслями, сама приобрела такую степень своей организации, что стала способной выступать в качестве элемента системы российского права в целом, т.е. отрасли.

Конечно, характер связей административно-процессуального права с иными отраслями российского права неодинаков как по масштабам, так и по содержанию. Но факт налицо – административно-процессуальное право реально обслуживает большинство общепризнанных у нас материальных отраслей российского права, отчетливо демонстрируя значительное опережение практики по сравнению с теорией, отдельные представители которой отмечают, что административно-процессуальное право еще не сложилось.

Обратимся к характеристике реальных связей административно-процессуального права с другими отраслями российского права.

1. Административно-процессуальное право тесно связано с **государственным (конституционным) правом**. «В отечественной правовой науке однозначно признано ведущее положение государственного права в системе российского права, поскольку оно не только регулирует соответствующую группу общественных отношений, но и закрепляет исходные принципы всех иных отраслей российского права, как материальных, так и процессуальных. Не составляет исключения и административно-процессуальное право, положения которого находят свое закрепление в нормах Конституции Российской Федерации:

а) закрепление Конституцией Российской Федерации принципа разделения властей (ст. 10), среди которых важная роль отведена исполнительной власти; постоянная и многоплановая управленческая деятельность самой многочисленной системы государственных органов – органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации представляет собой, как отмечалось, один из элементов предмета административно-процессуального права;

б) широкие права и свободы граждан Российской Федерации, а также их обязанности, закрепленные Конституцией Российской Федерации, во многом реализуются с помощью административно-процессуальных норм, регулирующих, например, порядок рассмотрения предложений и заявлений граждан, а также их жалоб органами исполнительной власти, предприятиями, организациями, органами местного самоуправления, должностными лицами;

в) принципиальное значение имеет указание Конституции Российской Федерации (п. «к» ст. 72), согласно которой к ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесено, в частности, административное и административно-процессуальное законодательство; этим Конституция Российской Федерации впервые определила одно из приоритетных направлений развития российского законодательства, что, естественно, имеет прямое отношение к административно-процессуальному праву;

г) глава 6 Конституции Российской Федерации, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации», другие законодательные акты закрепляют основы правового статуса органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – Правительства России, федеральных министерств, иных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, главные направления деятельности исполнительной власти, юридические формы ее реализации и т.д.; административно-процессуальные нормы имеют самое непосредственное отношение к регулированию различных аспектов осуществления исполнительной власти на всех уровнях;

д) Конституция Российской Федерации (п. «т» ст. 71), федеральные законы от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации»; от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации» и др. создали необходимую правовую основу для регулирующего воздействия административно-процессуальных норм на соответствующие стороны осуществления государственно-служебной деятельности»¹.

2. Административно-процессуальные нормы определенным образом связаны с **материальным гражданским правом**, обеспечивая реализацию некоторых разновидностей гражданско-правовых отношений. Основные формы взаимодействия норм названных отраслей российского права отражены в Гражданском кодексе Российской Федерации (например, в соответствии с п. 3 ст. 2 ГК РФ «к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой... гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством»; согласно п. 1 ст. 8 ГК РФ гражданские права и обязанности могут возникать из актов государственных органов, в т.ч. органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей; п. 2 ст. 11 ГК РФ устанавливает, что «защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом. Решение, принятое в административном порядке, может быть обжаловано в суд...»).

В современных условиях заметно расширяется сфера совместного гражданско-правового и административно-процессуального регулирования все возрастающего числа отношений. Речь идет, например, о процедуре регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

¹ Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). С. 61.

В соответствии со ст. 51 ГК РФ юридические лица подлежат государственной регистрации в уполномоченном государственном органе в порядке, определяемом государственной регистрацией юридических лиц (в территориальных органах Федеральной налоговой службы Российской Федерации). Только с момента регистрации, осуществляемой с помощью административно-процессуальных норм, юридическое лицо считается созданным и вправе совершать гражданско-правовые сделки.

«Заметный удельный вес в совместном регулировании двух названных отраслей российского права приобретает лицензионное производство, в котором материально-правовую сторону обеспечивает гражданское право, а процессуальную — нормы административно-процессуального права.

3. Административно-процессуальные нормы участвуют в реализации отношений, складывающихся в **сфере действия финансового права** (например, с помощью административно-процессуальных норм регулируется порядок принятия нормативных правовых актов Министерством финансов Российской Федерации посредством одноименного административного производства; в соответствии с п. 27 ст. 6 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации оно регистрирует выпуск ценных бумаг, а в соответствии с п. 31 Положения лицензирует деятельность страховых организаций).

В области финансового права с помощью административно-процессуальных норм осуществляется лицензирование всех видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг в соответствии со ст. 39 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ “О рынке ценных бумаг”. Лицензии выдает Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг или уполномоченные ею органы на основании генеральной лицензии.

4. Административно-процессуальные нормы взаимодействуют с **российским трудовым правом** по нескольким направлениям. Прежде всего, это участие в регулировании государственно-служебных отношений, осуществляемом как Трудовым кодексом Российской Федерации, так и Федеральным законом от 27 мая 2003 г. “О системе государственной службы Российской Федерации” и другими актами. В этом плане есть основания говорить о ряде процедур, представляющих собой определенные административные производства, например, по делам о поощрениях, по рассмотрению предложений и заявлений работников, по делам о рассмотрении их жалоб, производства по дисциплинарным делам, а также по делам об административных правонарушениях, субъектами которых являются, к примеру, должностные лица органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и т.д.»¹.

¹ Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). С. 62.

5. Административно-процессуальные нормы участвуют в регулировании отношений, складывающихся в сфере действия **семейного права**. Так, например, ст. 3 Семейного кодекса Российской Федерации устанавливает, что «защита семейных прав осуществляется судом, а в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, государственными органами или органами опеки и попечительства».

Поскольку признается брак, заключенный только в органах записи актов гражданского состояния, то права и обязанности супругов возникают только со дня государственной регистрации брака в этих органах.

Как известно, семейное законодательство предусматривает основания для расторжения брака в органах загса, осуществляющих регистрацию названной процедуры.

Административно-процессуальные нормы регулируют также порядок осуществления исполнительного производства по принудительному взысканию алиментов, розыска должника, уклоняющегося от уплаты алиментов, с помощью органов внутренних дел, что предусмотрено Федеральным законом № 229 от 2 октября 2007 г. «Об исполнительном производстве».

Такова в общих чертах связь административно-процессуального права с рядом материальных отраслей российского права.

Завершая рассмотрение заявленной темы, полагаем необходимым сформулировать ряд принципиальных выводов:

Заключение

1. Объективно существующая в российском праве группа норм, именуемая административно-процессуальными нормами, имеет свой предмет правового регулирования – определенную группу отношений, отличающихся заметным качественным своеобразием.

2. Данная группа административно-процессуальных норм вполне может быть представлена в виде системы, включающей Общую и Особенную части, состоящие из соответствующих процессуальных институтов. Эта система административно-процессуальных норм формируется под влиянием потребностей регулируемой ими системы общественных отношений, служит ее отражением и имеет реальную социальную ценность.

3. Имея свой предмет регулирования и соответствующую ему систему собственной организации, данная группа правовых норм приобретает фактическую возможность взаимодействовать не только с одноименной материальной отраслью, но и с большинством материальных отраслей российского права с целью надлежащего обеспечения реализации соответствующих отношений, складывающихся в сфере действия этих материальных отраслей.

Лекция 3. Административно-процессуальные нормы и административно-процессуальные правоотношения

Вопросы:

1. Административно-процессуальные нормы: понятие и особенности. Содержание и виды административно-процессуальных норм.
2. Административно-процессуальные правоотношения: понятие и особенности. Содержание и виды административно-процессуальных правоотношений.
3. Субъекты и объекты административно-процессуальных правоотношений.

Вопрос 1.

Административно-процессуальные нормы: понятие и особенности.

Содержание и виды административно-процессуальных норм

Динамичное развитие отечественной правовой системы, бесконечные процессы ее реформирования приводят к постоянному изменению юридических норм в целом и административно-процессуальных в частности.

В связи с указанными существенными изменениями законодательства в области административного процесса необходимо совершенствовать теоретическую базу административного процесса.

Состояние теории административного процесса во многом связано с пробелами в научных исследованиях вопроса о сущности, функциях и положении административно-процессуальных норм. Длительное время в научной литературе должного внимания изучению административно-процессуальных норм и административно-процессуальных отношений не уделялось. В фундаментальных исследованиях ученых-административистов анализируются лишь общие положения административного процесса и возможности выделения административного процесса в самостоятельную отрасль права.

Для надлежащего исследования административно-процессуальных норм следует обратить внимание на следующие аспекты:

- определение правовой природы, сущности и функций административно-процессуальных норм;
- изучение опыта зарубежных стран по созданию процессуальных норм и их последующей практической реализации;
- проведение сравнительного анализа административно-процессуальных норм и норм иных видов российского процессуального законодательства.

Решение указанных вопросов позволит четко определить состояние административно-процессуальных норм в частности и административного процесса в целом и позволит сформулировать концепции путей разрешения существующих коллизий между административно-процессуальными нормами и нормами иных отраслей процессуального законодательства. Решение вышеуказанных задач позволит также выявить наиболее обоснованную позицию в имеющихся спорах между учеными-административистами по вопросу существа, понятия и функций административного процесса.

В основе любой отрасли права лежит нормативная природа общественных отношений. Понятие «норма» в самом широком смысле означает правило, образец, стандарт, руководящее начало.

Традиционно все нормы, используемые людьми, делятся на две группы: социальные и не социальные.

Правовые нормы – это разновидность социальных норм, являющихся обязательными и охраняемыми от нарушений силой государственного принуждения. Поскольку нарушение этих норм может принести обществу значительный вред, государство и устанавливает за него санкции, отличающиеся жесткостью, суровостью по сравнению с мерами реагирования за нарушение других видов социальных норм.

Полное научное определение нормы права предполагает выяснение присущих ей **специфических признаков**.

Во-первых, норма права представляет собой характерные черты поведения, которые являются существенными и включаются в текст нормы, приобретая статус правил поведения, обязательных к реализации. Следовательно, нормы права содержат указания на существенные признаки поведения, свойственные каждому из неопределенного числа конкретных индивидуальных отношений, которые государство намерено подвергнуть правовому регулированию.

Во-вторых, норма права является повелительным предписанием независимо от того, каков его характер: запрет, обязывание или дозволение. Предписание в любом случае находится под охраной государства. Установленное предписание предусматривает в случае его нарушения меры принуждения.

В-третьих, норма права представляет собой определенный метод воздействия на регулируемые отношения. В этот метод включаются обстоятельства, при которых применяется норма; круг участников, регулируемый этой нормой; взаимные права и обязанности участников; санкции за невыполнение обязанностей.

В-четвертых, норма права – общеобязательное правило поведения, рассчитанное на неопределенный круг уполномоченных и обязанных лиц. Норма как абстрактная модель поведения предполагает ее неоднократное действие в отношении любого члена общества.

В-пятых, норма права содержит вполне конкретное правило поведения. При этом каждый индивидуальный случай поведения, попадая под действие нормы, не исчерпывается неоднократной ее реализацией, а находится под постоянным воздействием этой нормы. В силу указанного обстоятельства норма права – общее и обязательное правило поведения.

В-шестых, содержание правовой нормы определяется объективной природой того вида общественных отношений, на упорядочение которых она направлена. Поэтому содержание нормы в основном определяется содержанием регулируемого отношения.

Административно-процессуальные нормы представляют собой разновидность действующих в нашем обществе юридических правил поведения людей, установленных государством. Поэтому они обладают всеми признаками, которые вообще свойственны правовой норме.

Процессуальные правовые нормы тесно связаны с материальными нормами, что предопределено их принадлежностью к одной системе права – российскому праву. Имея много общего с материальными нормами, процессуальные нормы заметно от них отличаются.

Своеобразие процессуальных норм заключено, прежде всего, в том, что они обусловлены не только особенностями социально-правовой среды, но и особенностями материальных норм той отрасли права, с которой они наиболее тесно связаны и потребности которой обслуживают. Таким образом, есть основание говорить о своеобразном вторичном характере процессуальных норм, поскольку само их существование подчинено общей задаче реализации соответствующих материальных норм¹.

Например, профессор С.С. Алексеев² рассматривает гражданско-процессуальное и уголовно-процессуальное право как «надстройку» над материальными отраслями, а по мнению профессоров М.Д. Шаргородского и О.С. Иоффе, «процессуальное право является необходимым дополнением уголовного, гражданского и административного права»³.

Исследование понятия «административно-процессуальная норма» должно опираться на данные общей теории права и вместе с тем учитывать особенности той сферы общественной жизни, в которой проявляется регулятивное воздействие этих норм.

Поскольку административно-процессуальные нормы относятся к нормам правовым, они, естественно, должны рассматриваться как правила общего характера, установленные или санкционированные государством. В этом плане административно-процессуальные нормы прак-

¹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. С. 108.

² Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Свердловск, 1965. Вып. 1. С. 229.

³ Шаргородский М.Д., Иоффе О.С. О системе советского права // Советское государство и право. 1957. № 6. С. 109.

тически ничем не отличаются от всех иных правовых норм, поскольку общим качеством для них является их юридическая природа.

Но каждая норма регулирует вполне определенные общественные отношения социально-правовой среды, совокупность которых составляет предмет соответствующей отрасли российского права. Следовательно, для характеристики интересующей нас группы правовых норм важно определить свойства предмета регулирования и тем самым важнейшие черты данной группы норм, выделить их из общей массы юридических правил.

Вопрос о специфике материальных норм в науке административного права получил широкое освещение. При этом весьма характерно совпадение взглядов представителей различных течений в административно-правовой науке на понятие и сущность норм административного права. Последние – это юридические правила, которые регулируют общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления, иначе говоря, в процессе деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и, следовательно, носят отчетливо выраженный управленческий характер¹.

Что же касается административно-процессуальных норм, то эта проблема в отечественной административно-правовой науке разработана еще явно недостаточно. В этих условиях существенное значение приобретает связь процессуальных норм с материальными, оценка, так сказать, «служебного» назначения административно-процессуальных норм.

Известно, что процессуальные нормы гражданского, административного и уголовного права обеспечивают реализацию, прежде всего, одноименных материальных отраслей. Следовательно, общность между ними заключается в том, что они регулируют отношения «предметного единства», складывающиеся в одной и той же области социально-правовой среды. Для материальных норм административного права и административно-процессуальных норм таким пространством является сфера государственного управления, где реализуются многообразные функции органов исполнительной власти на всех уровнях государства.

Вместе с тем между материальными и процессуальными административно-правовыми нормами существуют и различия. Наиболее заметные из них состоят в следующем.

Как уже отмечалось, процессуальные нормы административного права применяются там, где возникает необходимость в реализации, прежде всего, материальных административно-правовых норм, а также материальных норм иных отраслей российского права. Поэтому для административно-процессуальных норм отношения, регулируемые мате-

¹ Петров Г.И. Сущность советского административного права. Л.: Изд-во ЛГУ, 1959. С. 56.

риальными административно-правовыми нормами, являются главной, но не единственной основой существования. У административно-процессуальных норм оказывается более широкий предмет их регулирования. Это положение имеет прямое отношение к определению объема административно-процессуальной деятельности.

Несмотря на то, что материальные и процессуальные административно-правовые нормы регулируют отношения социально-правовой среды, возникающие в процессе функционирования единой системы исполнительной власти Российской Федерации, воздействие названных норм на эти отношения неодинаково. Материальные и процессуальные административно-правовые нормы регулируют в некотором роде неодинаковые отношения либо различные стадии того или иного управленческого отношения.

Подобно тому, как материальная норма предшествует в своем действии реализации процессуальной нормы, так и материальные отношения следует рассматривать как предварительное условие возникновения административно-процессуального правоотношения¹.

Каким же образом отличить материальную административную норму от процессуальной?

Если норма материального административного права отвечает на вопрос: что надо сделать (или не делать) для реализации этих прав и обязанностей, то административно-процессуальная норма отвечает на следующие вопросы: как, каким образом, в каком порядке названные права и обязанности могут и должны быть реализованы.

В то же время административно-процессуальные нормы имеют некоторые отличия от норм иных процессуальных отраслей российского права.

Во-первых, не одинаков круг субъектов, которые правомочны устанавливать процессуальные нормы различных отраслей. Как известно, гражданско-процессуальные и уголовно-процессуальные нормы устанавливаются исключительно федеральным законодателем, т.е. Государственной Думой, как это предусмотрено п. «о» ст. 71 Конституции РФ.

Что же касается административно-процессуальных норм, то их создание является предметом совместной деятельности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на основании п. «к» ст. 72 Конституции РФ.

Во-вторых, существуют заметные различия и в круге субъектов, применяющих административно-процессуальные и иные процессуальные нормы. Гражданско-процессуальные и уголовно-процессуальные нормы применяет строго ограниченный круг субъектов, обозначенный в соответствующих процессуальных законах. В сфере государственного

¹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. С. 112.

управления, в которой реализуются функции разветвленной системы органов исполнительной власти, круг субъектов правоприменения административно-процессуальных норм, естественно, более широк и многообразен.

В-третьих, реализация административно-процессуальных норм не всегда связана с необходимостью принудительного воздействия на участников правоотношений. Элемент принуждения характерен лишь для сравнительно небольшой части административно-процессуальных норм. Поэтому не совсем правильно усматривать своеобразие функций процессуальных отраслей права в том, что «они направлены, прежде всего, на регулирование общественных отношений, складывающихся при принудительном осуществлении прав и обязанностей, установленных нормами материальных отраслей»¹. Если для уголовно-процессуальных норм их применение носит в основном принудительный характер, то для гражданско-процессуальных и административно-процессуальных он не специфичен.

Административно-процессуальным нормам присущи две основные особенности.

Первая особенность заключается в их управленческом характере, поскольку они регулируют отношения, складывающиеся в сфере государственного управления, в которой реализуются полномочия органов исполнительной власти. Это позволяет отграничить административно-процессуальные нормы от всех иных правовых норм, кроме норм материального административного права, которые также регулируют управленческие общественные отношения.

Вторая особенность состоит в том, что эти нормы – процессуальные правила, которые регулируют не все без исключения управленческие отношения, а только те, которые возникают в связи с разрешением индивидуально-конкретных дел органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Следовательно, административно-процессуальные нормы регулируют отношения, возникающие в процессе применения, прежде всего, норм материального административного права, т.е. отношения правовые.

Далее рассмотрим структуру и особенности административно-процессуальных норм.

Структура правовой нормы является формой ее внутреннего содержания. Норма права сможет исполнить роль регулятора общественных отношений, если будет обладать способностью реагировать на условия реальной жизни, в которых они формируются, учитывать их общественные свойства, в противном случае реализовать эту функцию будет невозможно. В норме должно быть предусмотрено и принуди-

¹ Алексеев С.С. Указ. соч. С. 229.

тельное осуществление предписания, иначе она будет не нормой права, а пожеланием. Поэтому норма права представляет собой единство определенных элементов.

Традиционно считается, что в структуру правовой нормы входит три элемента:

1) **гипотеза** – указание конкретных жизненных обстоятельств, при которых данная норма вступает в действие;

2) **диспозиция** – указание на правила поведения, которым должны подчиняться субъекты, если они оказались причастны к условиям, перечисляемым в гипотезе;

3) **санкция** – вид и мера возможного наказания, если субъекты не выполняют предписание диспозиции, или поощрение за совершение рекомендуемых действий. Задача санкции – побудить субъектов действовать в соответствии с предписаниями нормы права.

На первый взгляд может показаться, что во многих нормах права, и в частности административно-процессуальных, санкции непосредственно не содержатся. Тем не менее за этими нормами стоит возможность государственного принуждения. Обычно санкцию административно-процессуальной нормы следует искать в нормах административного, а в некоторых случаях – уголовного права, потому что эти отрасли как бы специализируются на регулировании ответственности за нарушение установленного государством порядка отношений во многих сферах общественной жизни. Например, если должностное лицо нарушило порядок производства по делу, то будут применены санкции материальных норм административного, а не административно-процессуального права.

Причины такого структурного расчленения норм права коренятся в его системном характере, зависят от способа изложения содержания нормы права в статье нормативно-правового акта.

Способы изложения административно-процессуальной нормы в статьях нормативно-правовых актов различны, однако она всегда сохраняет свою логическую структуру. Нередко административно-процессуальная норма изложена как статья нормативного акта, но чаще всего они непосредственно не совпадают. В наиболее общем виде все многообразие этих расхождений может быть сведено **к следующим вариантам:**

- одна статья нормативного акта содержит лишь часть административно-процессуальной нормы или даже часть одного из элементов нормы права либо, наоборот, административно-процессуальная норма содержится в нескольких статьях акта или актов;

- одна статья нормативного акта содержит несколько непосредственно связанных между собой норм административно-процессуального права или, наоборот, норма административно-процессуального права содержится в части статьи нормативного акта;

- одна статья нормативного акта содержит гипотезу или диспозицию, общую для многих непосредственно связанных между собой ад-

министративно-процессуальных норм, т.е. является как бы «вынесенной за скобки» общей частью таких норм (соответственно, диспозиций или санкций);

- одна статья нормативного акта содержит несколько гипотез или несколько диспозиций, непосредственно связанных между собой административно-процессуальных норм;

- одна статья содержит гипотезу и диспозицию, так называемую «усеченную» административно-процессуальную норму, а санкции выделены в отдельную статью.

Правотворческий орган руководствуется необходимостью обеспечить нормам права вид логической стройной системы и подчиняет ей язык нормативно-правовых актов. Это ставит перед ним ряд специальных задач: придать нормам права вид логического развертывания от одной нормы к другой как движение от общего к конкретному; избежать повторений в различных нормах права одних и тех же юридически значимых положений; добиться логической ясности языка нормативного акта, выразить норму права наиболее экономными языковыми средствами; исключить самоочевидные и общеизвестные условия, факты и положения. Решение этих задач – постоянно действующий фактор, который объясняет несовпадение статьи нормативного акта и нормы права.

Содержание, классификация и виды административно-процессуальных норм.

В отечественной административно-правовой литературе классификации административно-процессуальных норм отведено незначительное место.

Наиболее адаптированный к современному состоянию науки вариант классификации административно-процессуальных норм предложил профессор В.Д. Сорокин в монографии «Административный процесс и административно-процессуальное право».

Учитывая некоторую условность любой классификации и беря за основу схему, предложенную В.Д. Сорокиным, представляется возможным выделить восемь групп административно-процессуальных норм.

Основаниями классификации являются: 1) содержание; 2) объем регулирования; 3) юридическая сила; 4) круг субъектов права, на которых распространяется действие нормы; 5) виды административного производства; 6) характер диспозиции; 7) действие в пространстве; 8) действие во времени¹.

Деление административно-процессуальных норм **по содержанию** позволяет в общих чертах определить сферу их действия.

¹ Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб.: Изд-во Юридического института, 2002. 474 с. URL: <http://www.lawdiss.org.ua/books/147.doc.html#17> (дата обращения: 17.08.2017).

1. Нормы, регулирующие административно-процессуальные отношения, складывающиеся в экономической сфере и составляющих ее многочисленных отраслях – промышленности, строительстве, транспорте и т.д.

Такого рода нормы содержатся, например, в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹ и других актах.

2. Нормы, регулирующие отношения, складывающиеся в социально-культурной сфере и отраслях, ее составляющих, к которым относятся образование, наука, культура, здравоохранение и др.

Административно-процессуальные нормы этой группы содержатся, например, в Федеральном законе от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – ФЗ № 99)² и ряде других нормативных документов.

3. Нормы, регулирующие отношения, складывающиеся в административно-политической сфере и отраслях, ее образующих, таких, как оборона, безопасность, внутренние дела, юстиция и др. Нормы этой группы содержатся, например, в Федеральном законе от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»³.

В области внутренних дел такие нормы содержатся в Постановлении Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713⁴, которым утверждены «Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»; в области безопасности – в Федеральном конституционном законе от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»⁵.

¹ О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним [Электронный ресурс]: федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О лицензировании отдельных видов деятельности [Электронный ресурс]: федеральный закон 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О воинской обязанности и военной службе [Электронный ресурс]: федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ 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 [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1997 г. № 713. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ О чрезвычайном положении [Электронный ресурс]: федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

По объему регулирования административно-процессуальные нормы делятся на общие и специальные. Данный критерий классификации является своеобразным дополнением предшествующего основания и вызывается необходимостью более подробной дифференциации административно-процессуальных норм в пределах названных сфер управления.

К **общим нормам** относятся административно-процессуальные нормы, действие которых распространяется на многие отрасли государственного управления. Такие нормы содержатся, например, в Постановлении Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, которым были утверждены «Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»¹.

К **специальным нормам** относятся административно-процессуальные нормы, регулирующие отношения, которые возникают преимущественно в пределах одной отрасли. Примером акта, содержащего такого рода нормы, может служить приказ МВД Российской Федерации от 29 августа 2014 г. № 736², утвердивший Инструкцию о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях.

По характеру диспозиции административно-процессуальные нормы традиционно делятся на три вида.

1. Нормы обязывающие, содержащие меру должного поведения, выраженного в активной форме. Эти нормы реализуются путем исполнения. Примером являются нормы, содержащиеся в уже упоминаемом выше Постановлении Правительства Российской Федерации от 17 декабря 1995 г. № 713.

2. Нормы уполномочивающие, т.е. содержащие меру возможного поведения субъекта права. Нормы этой группы реализуются путем использования. Они содержатся, например, в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»³.

¹ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации [Электронный ресурс]: постановление правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах МВД России заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Об образовании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Нормы запрещающие, которые содержат меру должного поведения, выраженного в пассивной форме. Эти нормы реализуются путем соблюдения.

Соответствующая группа норм данного вида содержится, например, в КоАП РФ, а также в других актах.

По кругу субъектов права, на которых распространяется действие административно-процессуальных норм, они подразделяются следующим образом.

1. Нормы, устанавливающие правила поведения для граждан Российской Федерации.

2. Нормы, регулирующие порядок деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, внутренних подразделений этих органов.

В качестве примера следует назвать Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»¹.

3. Нормы, регулирующие порядок деятельности предприятий и учреждений, независимо от форм собственности.

Такого рода нормы содержатся в актах, регулирующих порядок лицензирования определенных видов деятельности. К их числу относится, например, ФЗ № 99².

4. Нормы, регулирующие деятельность политических и неполитических общественных объединений. Примером наличия таких норм является Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»³.

По видам административного производства следует различать:

1) нормы, регулирующие производство по принятию нормативных актов органами исполнительной власти;

2) нормы, регулирующие производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления;

3) нормы, регулирующие производство по административно-правовым жалобам и спорам;

4) нормы, регулирующие производство по делам о поощрениях;

¹ О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О лицензировании отдельных видов деятельности [Электронный ресурс]: федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О политических партиях [Электронный ресурс]: федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5) нормы, регулирующие производство по делам об административных правонарушениях;

6) нормы, регулирующие производство по дисциплинарным делам в сфере государственного управления;

7) нормы, регулирующие регистрационное производство;

8) нормы, регулирующие лицензионное производство;

9) нормы, регулирующие исполнительное производство.

По юридической силе административно-процессуальные нормы подразделяются на правила, изданные органами государственной власти различного уровня в соответствии с существующей своеобразной иерархией органов государственной власти. Так, административно-процессуальные нормы, содержащиеся, например, в федеральных законах, обладают большей юридической силой по сравнению с нормами административно-процессуального права, содержащимися, скажем, в нормативных актах федеральных министерств.

По действию в пространстве административно-процессуальные нормы делятся следующим образом:

1. Нормы, действующие на территории Российской Федерации, независимо от их отраслевой принадлежности.

Такого рода нормы содержатся в федеральных законах, указах Президента Российской Федерации, актах федеральных министерств и других федеральных органов исполнительной власти, они действуют на всей территории Российской Федерации, за исключением случаев, специально предусмотренных данным актом. Такие случаи предусмотрены, в частности, Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»¹, когда чрезвычайное положение объявлено на части территории Российской Федерации.

2. Нормы, действующие на территории субъекта Российской Федерации.

Основой для существования административно-процессуальных норм данной группы является п. «к» ст. 72 Конституции Российской Федерации, согласно которой административно-процессуальное законодательство отнесено к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации².

По действию во времени административно-процессуальные нормы делятся:

а) на нормы, действующие в течение неопределенного времени, т.е. до тех пор, пока они не будут отменены соответствующим органом гос-

¹ О чрезвычайном положении [Электронный ресурс]: федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

² Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. С. 122.

ударственной власти, они составляют большинство действующих административно-процессуальных правил;

б) на нормы, действующие определенный срок. Примером могут служить нормы, содержащиеся в Федеральном конституционном законе от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», согласно ст. 9 которого «срок действия чрезвычайного положения, вводимого на территории Российской Федерации, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях – 60 суток».

Таким образом, рассмотрев понятие, структуру, содержание и основные виды административно-процессуальных норм, можем сформулировать следующие **выводы**:

1. Административно-процессуальным нормам присущи две основные особенности.

Первая заключается в их управленческом характере, поскольку они регулируют отношения, складывающиеся в сфере государственного управления, в которой реализуются полномочия органов исполнительной власти.

Вторая состоит в том, что эти нормы – процессуальные правила, которые регулируют не все без исключения управленческие отношения, а только те, которые возникают в связи с разрешением индивидуально-конкретных дел органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

2. Наиболее адаптированной к современному состоянию науки является классификация административно-процессуальных норм, предложенная профессором В.Д. Сорокиным. Основаниями классификации являются: 1) содержание; 2) объем регулирования; 3) юридическая сила; 4) круг субъектов права, на которых распространяется действие нормы; 5) виды административного производства; 6) характер диспозиции; 7) действие в пространстве; 8) действие во времени.

Вопрос 2. Административно-процессуальные правоотношения: понятие и особенности. Содержание и виды административно-процессуальных правоотношений

В юридической литературе правоотношение определяется двояко: с одной стороны, это фактическое общественное отношение, которое урегулировано нормой права, с другой – общественное отношение, возникающее в результате воздействия нормы права на фактическое общественное отношение. При кажущемся принци-

пиальном различии оба подхода обладают одним общим выводом: правоотношение – это специфический результат воздействия нормы права на фактическое общественное отношение. Это дает основание сделать другой принципиальный вывод, что правоотношение есть форма осу-

ществления права, а не форма права; оно является средством регулирования общественных отношений, а не их регулятором (такovým остается норма права); правоотношение включает управомоченное и обязанное поведение, а не оставляет его за своими пределами.

При характеристике административно-процессуальных правоотношений необходимо выяснить, обладают ли они **признаками правовых отношений** в целом.

Во-первых, административно-процессуальные правоотношения являются составной частью системы правовых отношений, складывающихся в нашем обществе. Будучи разновидностью правовых отношений, они представляют собой предусмотренную правовой нормой юридическую связь между конкретными субъектами, обладающими определенными правомочиями и юридическими обязанностями.

Во-вторых, административно-процессуальное правоотношение предполагает определенность взаимного поведения его субъектов, что предусматривается правовыми нормами. При этом степень определенности взаимного поведения субъектов зависит от содержания административно-процессуального правоотношения, определяемого, в свою очередь, характером той области государственного управления, в пределах которой оно возникает. Степень определенности поведения субъектов административно-процессуального правоотношения обычно закрепляется административно-процессуальными нормами.

В ряде случаев административно-процессуальная норма предоставляет субъектам права более ограниченную альтернативу действий, определяя тем самым и степень определенности поведения субъектов возникшего административно-процессуального правоотношения.

В-третьих, административно-процессуальные правоотношения всегда возникают на основе правовых норм. Разумеется, одного существования правовых норм еще не достаточно для возникновения правоотношения. Необходимы еще и такие обстоятельства, как правосубъектность и юридический факт. Однако первичным обстоятельством для возникновения правового отношения, несомненно, является правовая норма, которая придает определенным фактам юридический характер.

В-четвертых, реализация административно-процессуального правоотношения, как и всякого правоотношения вообще, обеспечивается мерами государственного воздействия. Они весьма разнообразны и не могут быть сведены только к мерам принуждения. Для реализации многих административно-правовых правоотношений, возникающих в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не обязательно применение принудительных мер¹.

¹ Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право.

Однако эти признаки еще не раскрывают специфики административно-процессуальных правоотношений. Поэтому необходимо обратиться к краткой **характеристике их особенностей**.

Первая особенность состоит в том, что административно-процессуальные правоотношения возникают в сфере государственного управления, там, где реализуются полномочия системы органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Следовательно, административно-процессуальные правоотношения, как и материальные административно-правовые отношения, имеют ясно выраженный управленческий характер.

Вторая особенность состоит в том, что названные отношения являются процессуальными. Если первая особенность позволяет предметно обособить административно-процессуальные правоотношения от всех иных, кроме материальных административно-правовых правоотношений, также возникающих в сфере государственного управления, то вторая особенность дает возможность провести грань между материальными и процессуальными административно-правовыми отношениями.

Административно-процессуальные правоотношения, имея общий с материальными административно-правовыми отношениями управленческий характер, отличаются от них **рядом признаков**, которые в своей совокупности и обуславливают их **специфические черты**.

1. Процессуальное административно-правовое отношение отличается от материального **особенностями возникновения**.

Для того чтобы возникло материальное отношение, необходимы нормы права, правосубъектность, юридический факт. Для того чтобы возникло административно-процессуальное правоотношение, должна существовать еще одна разновидность правовых норм – административно-процессуальные нормы. Следовательно, только при наличии одновременно материальных и процессуальных административно-правовых норм возможно возникновение административно-процессуального правоотношения. Отсутствие материальной нормы делает административно-процессуальное правоотношение беспредметным; если нет процессуальной нормы, то одноименное отношение вообще не возникает.

Своеобразным оказывается и юридический факт, непосредственно порождающий административно-процессуальное правоотношение. Здесь роль юридического факта выполняет соответствующее материальное правоотношение, причем не только административно-правовое. Ими могут быть материальные отношения, регулируемые иными материальными отраслями российского права.

Вторичный характер административно-процессуальных правоотношений проявляется в том, что они предполагают предварительное существование определенного, первичного материального правоотношения, которое и реализуется через процессуальное правоотношение. Здесь об-

наруживается любопытное обстоятельство. Если предметом любой материальной отрасли российского права является соответствующее общественное отношение, складывающееся в социально-правовой среде, то предметом регулирования процессуальной отрасли является уже возникшее правовое отношение. Таким образом, административно-процессуальные нормы регулируют уже сложившиеся правовые отношения, обеспечивая их фактическую реализацию в соответствующем порядке.

2. Административно-процессуальные правоотношения отличаются от материальных административно-правовых отношений **по особенностям регулирования.**

Если материальные нормы административного права регулируют «статические» отношения, то процессуальные нормы регулируют отношения «динамические», для которых особое значение имеют действия их субъектов. В свою очередь, действия участников административно-процессуальных правоотношений, осуществляемые в предусмотренной законом последовательности, обуславливают известную стадийность развития правоотношения.

3. Административно-процессуальные правоотношения отличаются от материальных **по своему назначению.**

Задачи административно-процессуальных правоотношений, равно как и любых процессуальных правоотношений, состоят в обеспечении реализации соответствующей материальной нормы. Отсюда следует, что административно-процессуальное правоотношение в полном соответствии с диспозицией административно-процессуальной нормы выступает как средство осуществления определенного материального отношения.

4. Административно-процессуальные правоотношения отличаются от материальных административно-правовых отношений **по своей структуре.**

Для процессуальных правоотношений вообще характерна более сложная структура, нежели для отношений материальных. Это выражается в наличии нескольких субъектов, роль которых в данном правоотношении неодинакова. В связи с этим выделяются основное административно-процессуальное правоотношение и отношения, которые возникают в связи с основным и являются вспомогательными.

5. Административно-процессуальные правоотношения отличаются от материальных административно-правовых отношений **и по кругу субъектов.**

Участниками этого вида правоотношений являются все субъекты сложившегося ранее материального правоотношения, а также субъекты, которые в материальном отношении не участвуют. Это своеобразное явление предусмотрено, например, Федеральным законом от 17 декабря

1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»¹, согласно которому мировые судьи рассматривают дела об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции мирового судьи Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Таким образом, **административно-процессуальные правоотношения** следует понимать как отношения, регулируемые правом и складывающиеся по поводу разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления исполнительными органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а в предусмотренных законом случаях – иными государственными органами².

Содержание и виды административно-процессуальных правоотношений.

Существование многочисленных и разнообразных административно-процессуальных правоотношений, отличающихся друг от друга по своему материальному содержанию, областям возникновения, структуре и т.д. делает актуальной задачу их научной классификации.

Административно-процессуальные правоотношения **классифицируются** по следующим основаниям: 1) по содержанию; 2) по видам административного производства; 3) по отраслевой принадлежности корреспондирующих материальных правоотношений; 4) по соотношению прав и обязанностей их участников.

1. Деление административно-процессуальных правоотношений **по содержанию** является комплексным.

Так, определенная группа отношений, регулируемых административно-процессуальным правом, подобно соответствующим административно-правовым материальным отношениям, носит общий характер. Такого рода отношения складываются, например, при поступлении гражданина на государственную службу. Другие группы отношений складываются, например, в определенных отраслях государственного управления и административно-правового регулирования – промышленности, строительстве, образовании, здравоохранении, внутренних дел, обороны и др.

2. Деление административно-процессуальных правоотношений **по видам административных производств** отражает сложную структуру административного процесса.

По этому классификационному признаку административно-процессуальные правоотношения подразделяются:

¹ О мировых судьях в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

² Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. С. 147-151.

а) на отношения, возникающие в производстве по принятию нормативных правовых актов органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

б) отношения, возникающие в производстве по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления;

в) отношения, возникающие в производстве по административно-правовым жалобам и спорам;

г) отношения, возникающие в производстве по делам о поощрениях;

д) отношения, возникающие в производстве по делам об административных правонарушениях;

е) отношения, возникающие в производстве по дисциплинарным делам в сфере государственного управления;

ж) отношения, возникающие в регистрационном производстве;

з) отношения, возникающие в лицензионном производстве;

и) отношения, возникающие в исполнительном производстве.

3. По отраслевой принадлежности материальных отношений административно-процессуальные правоотношения делятся следующим образом:

а) отношения, имеющие своей целью реализацию административно-правовых материальных отношений;

б) отношения, имеющие своим назначением реализацию материальных отношений, регулируемых нормами гражданского права;

в) отношения, имеющие своим назначением реализацию материальных отношений, регулируемых нормами трудового права;

г) отношения, имеющие своим назначением реализацию материальных отношений, регулируемых нормами финансового права;

д) отношения, имеющие своим назначением реализацию материальных отношений, регулируемых нормами семейного права;

е) отношения, имеющие своим назначением реализацию материальных отношений, регулируемых нормами земельного права и т.д.

4. По соотношению прав и обязанностей участников административно-процессуальных правоотношений они делятся на горизонтальные, вертикальные и диагональные.

Горизонтальные правоотношения возникают между субъектами, друг другу не подчиненными, находящимися на одном и том же правовом уровне. Возможность возникновения подобного рода отношений предусматривается некоторыми нормативными актами. Так, например, Правила подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от

13 августа 1997 г. № 1009¹, предусматривают возможность подготовки и принятия актов совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти.

Вертикальные административно-процессуальные правоотношения характеризуются различным с точки зрения правового статуса положением их участников.

Для административно-процессуального правоотношения, равно как и для материальных административно-правовых отношений, вовсе не безразлично, в каком направлении – снизу вверх или сверху вниз – они развиваются.

В первом случае административно-процессуальное правоотношение возникает по инициативе субъекта, находящегося в подчинении у своего контрагента. И здесь правомочие, по поводу которого возникло правоотношение, находится на стороне нижестоящего субъекта правоотношения, а вышестоящий участник обязан реализовать правопритязание подчиненного субъекта. В качестве примера могут быть приведены положения ФЗ № 79-ФЗ², согласно которому государственный гражданский служащий имеет право потребовать проведения по его заявлению служебной проверки; он также имеет право на защиту своих прав и законных интересов при осуществлении государственно-служебной деятельности, включая обжалование в суде действий, связанных с их нарушением и т.д.

При другом варианте (сверху вниз) административно-процессуальное правоотношение возникает по инициативе вышестоящего субъекта, который обладает правомочиями, в данном случае подкрепленными непосредственной возможностью и способностью обеспечить их реализацию прямым предписанием нижестоящему подчиненному участнику данного правоотношения.

При этом обращает на себя внимание важное обстоятельство. Элементы власти и подчинения не распространяются на все без исключения административно-правовые отношения. Вместе с тем они не свойственны и многим вертикальным правоотношениям. Свойства власти и подчинения присущи только тем из вертикальных административно-процессуальных и материальных правоотношений, которые развиваются

¹ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О государственной гражданской службе Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

сверху вниз (по вертикали или по диагонали), в направлении от вышестоящего к подчиненному субъекту данного отношения¹.

Диагональные административно-процессуальные правоотношения имеют черты сходства с вертикальными, но отличаются тем, что складываются между выше- и нижестоящими субъектами, входящими в различные системы органов исполнительной власти.

По итогам рассмотрения второго вопроса полагаем необходимым сформулировать следующие **выводы**:

1. Административно-процессуальные правоотношения следует понимать как отношения, регулируемые правом и складывающиеся по поводу разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления исполнительными органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а в предусмотренных законом случаях – иными государственными органами.

2. Административно-процессуальные правоотношения классифицируются по следующим основаниям: 1) по содержанию; 2) по видам административного производства; 3) по отраслевой принадлежности корреспондирующих материальных правоотношений; 4) по соотношению прав и обязанностей их участников.

Вопрос 3. Субъекты и объекты административно-процессуальных отношений

Субъектами, т.е. участниками административно-процессуальных отношений могут быть только субъекты права.

В науке отечественного административного права существуют различные взгляды на систему субъектов административного права, а также административного процесса.

Наиболее удачной в этой связи представляется классификация субъектов административного права, предложенная профессором Д.Н. Бахрахом, полагающим, что в административном праве следует различать две группы субъектов:

1) индивидуальные субъекты, к которым относятся граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства;

2) коллективные субъекты: организации, структурные подразделения организаций, трудовые и иные коллективы организаций².

С учетом сказанного выше система субъектов административно-процессуального права может быть представлена в следующем виде.

¹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. С. 157-161.

² Бахрах Д.Н. Система субъектов советского административного права // Советское государство и право. 1986. № 2.

1. **Индивидуальные субъекты** – граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства.

2. **Коллективные субъекты:**

а) органы исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, внутренние подразделения этих органов;

б) органы местного самоуправления;

в) предприятия и учреждения различных форм собственности;

г) общественные объединения;

д) государственные и муниципальные служащие, правомочные решать индивидуально-конкретные дела в сфере государственного управления;

е) предусмотренные законом иные органы государственной власти и их представители.

Среди индивидуальных субъектов права особое положение занимают граждане Российской Федерации, поскольку они могут быть участниками отношений, регулируемых любой материальной и процессуальной отраслью российского права.

Административно-правовой статус гражданина Российской Федерации представляет собой сложное юридическое образование, **включающее четыре основных элемента**, складывающихся из совокупности определенных прав и обязанностей.

Первым элементом выступает группа прав и обязанностей, которая характеризует правовой статус личности, человека как субъекта административного права. Согласно ст. 19 Конституции Российской Федерации «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности».

Это означает, что личность, человек является в Российской Федерации субъектом российского права, в т.ч. административно-процессуального права.

Вторая составная часть административно-правового статуса представляет собой статус гражданина Российской Федерации. Эта сторона административного статуса закреплена рядом статей Конституции Российской Федерации, содержащих нормы: об участии в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ); о праве собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31); об обязанности нести воинскую службу (ст. 59). Это также нормы, определяющие административно-правовой статус гражданина в его хозяйственно-трудовой деятельности, например, право

на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34); право на свободный труд, выбор профессии и рода деятельности (ч. 1 ст. 37); право частной собственности, в т.ч. на землю (ст. 35, 36), при этом никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (ч. 3 ст. 35), нормы, определяющие статус гражданина в личной или семейной сфере, не затрагивающей интересы общества, в частности, право на литературное, художественное, научное, техническое творчество, право на изменение фамилии.

Третий элемент административно-правового статуса гражданина – социальный.

В соответствии с этим выделяются статусы:

- государственного служащего, положение которого регулируется такими актами, как Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»¹; Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»² и рядом других;

- военнослужащего, основы которого закреплены, например, федеральными законами от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»³, от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»⁴;

- пенсионера, основы которого закрепляет, например, Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»⁵.

Кроме того, действующее законодательство регулирует административно-правовой статус и других категорий граждан Российской Федерации, например ветеранов, инвалидов, вынужденных переселенцев.

Четвертый элемент административно-правового статуса гражданина Российской Федерации называют **особым статусом**, включающим права и обязанности, которые гражданин приобретает по своему желанию, личному интересу для удовлетворения своих чисто индивидуальных потребностей. Это, например, охотники-любители, водители-

¹ О системе государственной службы Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О муниципальной службе в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Об обороне [Электронный ресурс]: федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ О воинской обязанности и военной службе [Электронный ресурс]: федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ О трудовых пенсиях в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

любители, туристы, коллекционеры и т.д. Все они получают официальный документ, подтверждающий их официальное право на занятие избранным делом.

При этом законодательство предусматривает возможность лишения на определенный срок специального права, предоставленного данному гражданину (права управления транспортными средствами, права охоты, права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств), за грубое или систематическое нарушение порядка пользования им.

К индивидуальным участникам административного процесса, кроме граждан Российской Федерации, относятся **также иностранные граждане и лица без гражданства.**

Для иностранных граждан и лиц без гражданства законодательством Российской Федерации установлены следующие особенности их правосубъектности:

1) они не могут быть государственными служащими, занимать некоторые должности, например, Президента РФ, работать в органах внутренних дел и других правоохранительных органах;

2) не допускаются к деятельности, связанной с государственной тайной;

3) на них не распространяется воинская обязанность;

4) их административная деликтоспособность специфична (за ряд правонарушений к ответственности могут привлекать только иностранных граждан и лиц без гражданства, только к ним может быть применено такое административное наказание, как выдворение за пределы Российской Федерации);

5) иностранные граждане и лица без гражданства (за исключением граждан стран СНГ, с которыми заключены соглашения о безвизовом въезде и выезде) могут въезжать в Российскую Федерацию при наличии разрешения; оно может быть не выдано исходя из интересов обеспечения безопасности и по другим основаниям, установленным законодательством;

6) они проживают и осуществляют свою деятельность на основе специальных документов (вида на жительство, заграничного паспорта);

7) для них могут быть установлены ограничения в передвижении и выборе места жительства, когда это необходимо для обеспечения государственной безопасности, общественного порядка, защиты прав и законных интересов граждан;

8) по территории, открытой для иностранных граждан, они могут свободно передвигаться при условии уведомления об этом органов внутренних дел или принимающей их организации; по прибытии в пункт назначения они должны зарегистрировать своё временное пребы-

вание в органе внутренних дел, гостинице или принимаемой их российской организации;

9) выезд из Российской Федерации им может быть не разрешен при наличии обстоятельств, установленных законодательством (например, если это противоречит интересам государственной безопасности, если лицо привлекается к уголовной ответственности)¹.

Среди коллективных субъектов административного процесса особое место занимают **органы исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации**.

Как носители государственно-властных полномочий органы исполнительной власти непосредственно или опосредованно являются участниками всех без исключения производств, составляющих в совокупности административный процесс. На федеральном уровне систему органов исполнительной власти и, следовательно, субъектов административно-процессуальных правоотношений образуют:

- 1) Правительство Российской Федерации;
- 2) федеральные министерства;
- 3) иные федеральные органы исполнительной власти.

В отечественной правовой науке проблема **объекта административно-процессуальных отношений** является одной из самых сложных и дискуссионных, вследствие чего достаточно четко сформировались две концепции, существенно отличающиеся одна от другой, прежде всего, самим подходом.

Первая концепция: объект правоотношения — то, на что направлены субъективные права и обязанности. Эта концепция **монистическая**, признающая существование единого и единственного объекта правоотношения — поведения обязанной стороны.

Вторая концепция: объект правоотношения — то, по поводу чего возникло правовое отношение. Эта концепция **плюралистическая**, исходящая из существования различных объектов правоотношения.

При сравнении упомянутых концепций предпочтительной является концепция множественности объектов правоотношений².

Таким образом, в самом общем смысле **под объектом правоотношения следует понимать** следующее.

Во-первых, предмет или явление, существующее вне субъекта, занимающее, так сказать, внешнее по отношению к субъекту положение.

Во-вторых, только такой внешний предмет или явление, которые определенным образом связаны с правовой нормой, т.е. находятся в сфере действия российского права. Предмет или явление, не связанные с правовой нормой, не могут быть объектом правоотношения, а являются

¹ Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право.

² Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. С. 162.

объектом не регулируемых правом общественных отношений, складывающихся за пределами социально-правовой среды.

В-третьих, поскольку правовые нормы регулируют поведение только людей, следовательно, их связь с объектами правоотношений, складывающихся между людьми, является косвенной. Эта связь состоит в том, что правовые нормы устанавливают правомочия и юридические обязанности субъектов правоотношения применительно к определенному объекту, по поводу которого и возникает данное правоотношение. Различные объекты оказывают неодинаковое воздействие на нормативное определение правомочий и юридических обязанностей субъектов правоотношений. Если объектом правоотношения является вещь, то от ее свойств и назначения зависит урегулирование правомочий и обязанностей субъектов правоотношения, складывающегося по поводу этой вещи. Так, например, в соответствии с требованиями разрешительной системы в сфере государственного управления правомочия и юридические обязанности субъектов административно-процессуальных правоотношений, предметом которых является использование сильнодействующих, ядовитых, радиоактивных и других веществ, несомненно, обладают определенной спецификой.

В-четвертых, в сфере действия российского права юридические отношения между людьми возникают по самым различным поводам. В одном случае это может быть вещь, материальный предмет, в другом – поведение человека, в третьем – его личное нематериальное благо и т.д. Следовательно, объекты, т.е. то, по поводу чего (или в связи с чем) возникают правовые отношения между субъектами, также могут быть самыми различными.

Эти объекты в зависимости от своего характера обладают способностью соответственно реагировать на воздействие со стороны субъектов правоотношения. Степень такого реагирования, разумеется, неодинакова у различных объектов. Несомненно, что наибольшей способностью к реагированию обладает поведение человека, хотя каждый из видов объектов правоотношений испытывает на себе воздействие субъектов¹.

Таким образом, к числу **объектов административно-процессуальных правоотношений** относятся:

- 1) вещи, материальные ценности;
- 2) поведение участников административно-процессуальных правоотношений, которое связано с правовым регулированием;
- 3) результаты действий или бездействия субъектов правоотношений;
- 4) предметы духовного творчества;
- 5) личные нематериальные блага.

¹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. С. 167-168.

Материальное правоотношение всегда первично по сравнению с процессуальным. Следовательно, процессуальное правоотношение имеет своим назначением обеспечение превращения его объекта-цели в объект-результат. Подобно тому, как процессуальное правоотношение немислимо отдельно от материального, так и объект процессуального отношения не может отличаться от объекта своего первичного материального правоотношения.

В настоящей лекции мы рассмотрели основополагающие теоретические положения административно-процессуального права – понятие, содержание и виды административно-процессуальных норм и правоотношений, их соотношение с материальным правом, что позволяет сформулировать ряд важных **выводов**:

1. Учитывая существенные изменения административно-процессуального законодательства и существующие коллизии между административно-процессуальными нормами и нормами иных видов российского процессуального законодательства, можно отметить необходимость приведения в единообразное систематизированное состояние административно-процессуальных норм, содержащихся в различных источниках российского процессуального законодательства. Для решения этой задачи представляется целесообразной разработка единой концепции административно-процессуального законодательства.

2. Ввиду отсутствия единой концепции административного процесса нормы, регулирующие административно-процессуальные отношения, расположены в хаотичном порядке и нередко нормы иных видов российского законодательства дублируют положения административно-процессуальных норм.

3. Административно-процессуальные правоотношения следует понимать как отношения, регулируемые правом и складывающиеся по поводу разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления исполнительными органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а в предусмотренных законом случаях – иными государственными органами.

4. Административно-процессуальные правоотношения классифицируются по следующим основаниям: 1) по содержанию; 2) по видам административного производства; 3) по отраслевой принадлежности корреспондирующих материальных правоотношений; 4) по соотношению прав и обязанностей их участников.

Лекция 4. Производство по принятию нормативных правовых актов государственного управления

Вопросы:

1. Понятие, общая характеристика и значение нормативно-правовых актов органов государственного управления.
2. Стадии производства по принятию нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти.

Вопрос 1. Понятие, общая характеристика и значение нормативных правовых актов государственного управления

Традиционно в отечественной юридической науке большое внимание уделяется рассмотрению и анализу процедур принятия правовых актов, обладающих высшей юридической силой, — законов, и крайне мало работ, посвященных непосредственно механизму принятия нормативных правовых актов

органами исполнительной власти (нормативных правовых актов управления). Приходится констатировать, что на сегодняшний день среди отечественных ученых-юристов нет единства мнений и подходов при характеристике процесса подзаконного нормотворчества. Вопросы, посвященные этой проблематике, рассматриваются в рамках генезиса понятия «административный процесс» и в целом государственно-управленческой деятельности органов исполнительной власти.

Появление, существование и эффективность действия нормативных правовых актов органов исполнительной власти во многом зависит от процесса их создания, обобщенно обозначаемого в юридической литературе категорией «нормотворчество» и включающего в себя процесс познания и оценки правовых потребностей общества и государства, формирования и принятия нормативных правовых актов уполномоченными субъектами в рамках соответствующих процедур.

Анализ проведенных учеными-юристами исследований в этой сфере позволяет охарактеризовать процесс подзаконного административного нормотворчества как совокупность установленных законодательством особых административных процедур, используемых аппаратом органов исполнительной власти в ходе принятия нормативных правовых актов управления в целях наиболее эффективного применения административно-правовых форм в процессе осуществления государственного управления.

Перед рассмотрением порядка разработки правовых актов в органах исполнительной власти представляется необходимым рассмотреть непо-

средственно юридическую характеристику и значение нормативных правовых актов органов исполнительной власти.

Для уяснения места, роли и значения правовых нормативных актов органов исполнительной власти в системе актов российского государства важно учесть некоторые обстоятельства, дав определение нормативно-правовому акту управления.

Правовой акт управления – это письменный официальный документ, принятый в определенной форме органом государственного управления в пределах его компетенции, оптимально регулирующий общественные отношения, на упорядочение которых он направлен, обладающий государственно-властным характером.

Для уяснения места, роли и значения правовых нормативных актов органов исполнительной власти в системе актов Российского государства важно учесть некоторые обстоятельства.

Во-первых, такие акты значимы как компонент механизма действия права. Они доводят требования закона до адресата и направлены на реализацию этих требований. При этом необходимо отметить, что отдельные законы не могут быть реализованы без издания соответствующих подзаконных нормативных правовых актов органов исполнительной власти. А связано данное обстоятельство, прежде всего, с нормами, содержащимися непосредственно в данном законе.

Во-вторых, акты органов исполнительной власти значимы как механизм действия права. Акты органов исполнительной власти, обеспечивая реализацию законных требований, неизбежно вносят в механизм действия реализуемых норм дополнительные детали. Тем самым они способны усилить или ослабить нормативное предписание, влияя на его эффективность, предмет регулирования, взаимные отношения субъектов.

Таким образом, обьективированным выражением правовой формы деятельности субъектов государственного управления является правовой акт управления (административный акт).

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных законов, а также по собственной инициативе органами исполнительной власти в пределах их компетенции.

Основные признаки правового акта органа исполнительной власти:

1) имеет юридическую природу, обладает государственно-властным характером и обязателен для того, кому адресован. Исполнение акта гарантируется, а при необходимости обеспечивается принудительной силой государства;

2) принимается в одностороннем порядке, исходит из компетентного органа исполнительной власти, должностного лица или иного субъекта государственного управления;

3) устанавливает обязательные правила поведения либо регулирует конкретные управленческие отношения, в последнем случае непосредственно влечет возникновение, изменение или прекращение правовых отношений;

4) носит творческий характер, поскольку направлен на оптимальное разрешение управленческих дел и вопросов;

5) принимается субъектом управления только по тем вопросам, которые относятся к его компетенции, и в порядке, установленном правовыми нормами.

Правовые акты управления органов исполнительной власти могут служить основанием для издания других актов управления (на основе акта вышестоящего органа исполнительной власти издается акт нижестоящим органом исполнительной власти); условием действительности других актов органов государственного управления, а также гражданско-правовых актов (например, договора купли-продажи).

Правовые акты органов исполнительной власти отличаются от других актов государственных органов и общественных объединений.

Так, **от судебных актов** (приговоры, решения, постановления, определения) акты управления отличаются по юридическим свойствам, основаниям и порядку принятия. Так как судебный акт – это правовая форма выражения правосудия, он является актом применения нормы права к физическим и юридическим лицам и издается в связи с рассмотрением и разрешением судом дела о правонарушении или спора о праве.

От актов прокурорского надзора (протеста, представления, постановления) правовой акт управления отличается по юридическим свойствам и основаниям принятия. Акты прокурорского надзора являются формой реагирования прокурора на нарушения законности, они не содержат в себе новых норм права, а также предписаний управленческого, исполнительно-распорядительного характера, что присуще актам государственного управления.

От гражданско-правовых актов (сделок) правовые акты управления отличаются по своей юридической природе и основаниям принятия. Для гражданско-правовых актов характерно взаимное волеизъявление сторон. Гражданско-правовой акт – это соглашение, результат взаимного волеизъявления сторон (участников договора), тогда как акт управления может быть принят без согласия заинтересованной стороны.

Акты управления отличаются от документов, имеющих юридическое значение, и от служебных документов. Документы, имеющие юридическое значение (служебные удостоверение, диплом и т.д.), сами по себе не устанавливают, не изменяют и не прекращают конкретных правоотношений. Составленные по установленной форме, они лишь удостоверяют определенные факты.

Служебные документы (справки, докладные записки, стенограммы совещаний и т.п.) не имеют юридического значения, но они являются источником информации. На основе служебных документов, так же как и на основе документов, имеющих юридическое значение, могут быть приняты правовые акты управления.

Правовые акты управления отличаются также от актов негосударственных, общественных объединений и организаций. Последние акты издаются от имени негосударственной организации или объединения. Юридическим государственно-властным характером акты негосударственных органов и организаций не обладают. Вместе с тем в случаях, когда выполнение отдельных функций органов исполнительной власти, государственного управления законом или иным нормативным актом поручается общественным организациям, то некоторые акты этих организаций могут носить государственно-властный характер.

Правовые акты органов исполнительной власти весьма многообразны. Их можно классифицировать по различным основаниям, в частности, по юридическим свойствам, сроку действия, территории действия, характеру компетенции исполнительных органов, издающим правовые акты управления, форме выражения и др.

По юридическим свойствам акты управления подразделяются на нормативные, индивидуальные и акты смешанного характера.

Нормативными являются те акты, которые содержат в себе нормы права. Они применяются с целью регулирования однотипных общественных отношений, рассчитаны на длительный срок действия и не имеют конкретного, персонифицированного адресата. Нормативными актами управления определяется правовой статус органов исполнительной власти, непосредственно подчиненных Президенту или Правительству Российской Федерации.

Индивидуальные акты управления не содержат в себе норм права. Они разрешают конкретный, индивидуальный вопрос управления (дело) на основе законов и иных нормативных актов, т.е. являются актами применения норм права к конкретным случаям (фактам), имеющим юридическое значение.

По сроку действия правовые акты управления подразделяются на акты с неопределенным сроком действия (бессрочные), срочные и временные. Если в акте управления не определен срок действия, то он действует до тех пор, пока не будет отменен, т.е. бессрочно. Если же в акте управления указан срок действия, по истечении которого акт утрачивает силу, то это срочный акт. Временные акты, как правило, действуют в течение неопределенного, но непродолжительного срока. В наименовании таких актов указывается, что они временные.

По территории действия правовые акты управления подразделяются:

- на акты, действующие в масштабе Российской Федерации,
- акты, действующие на территории субъекта Российской Федерации,
- акты, действующие на территории административно-территориальной единицы (района, города, поселения).

По характеру компетенции исполнительных органов, издающих акты, последние делятся на акты общего, межотраслевого, отраслевого управления.

Акты общего управления издаются органами общей компетенции (Правительством РФ, правительствами республик в составе РФ, администрацией края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа и другими органами общей компетенции) и обладают большей юридической силой, чем акты межотраслевого и отраслевого управления.

Акты межотраслевого (надведомственного) управления принимаются исполнительными органами межотраслевой компетенции (Федеральная служба государственной статистики и др.), которые решают вопросы, имеющие межотраслевой характер. Эти акты обязательны для исполнения всеми министерствами, ведомствами, органами и организациями, должностными лицами независимо от ведомственной подчиненности, а также гражданами.

Акты отраслевого управления регулируют общественные отношения и разрешают управленческие дела в определенной отрасли управления. Такие акты издаются министрами, руководителями федеральных служб, управлений, отделов и т.п.

По органам, издающим правовые акты управления, тоже возможна классификация. Органы исполнительной власти издают:

- Правительство России – постановления и распоряжения;
- министерства – постановления, приказы, распоряжения, инструкции и др.;
- руководители федеральных служб, агентств – приказы, распоряжения, инструкции.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации издают, соответственно, акты, сходные с правовыми актами управления вышеуказанных органов исполнительной власти России.

В заключение рассматриваемого вопроса полагаем необходимым сформулировать следующие **выводы**:

1. Правовой акт управления – это письменный официальный документ, принятый в определенной форме органом государственного управления в пределах его компетенции, оптимально регулирующий

общественные отношения, на упорядочение которых он направлен, обладающий государственно-властным характером.

2. Юридическое значение правовых актов органов исполнительной власти состоит в том, что они устанавливают, изменяют или отменяют нормы права (речь идет о нормативных актах управления), возлагают конкретные обязанности на субъектов управления или наделяют их определенными правами.

3. Правовые акты органов исполнительной власти весьма многообразны. Их можно классифицировать по различным основаниям, в частности, по юридическим свойствам, сроку действия, территории действия, характеру компетенции исполнительных органов, издающих правовые акты управления, форме выражения и др. Сложность классификации правовых актов органов исполнительной власти состоит в том, что обстоятельств, влияющих на их содержание и характеристику, очень много.

**Вопрос 2. Стадии
производства
по принятию нормативных
правовых актов
федеральными органами
исполнительной власти**

Административно-нормотворческое производство является органичной частью административного процесса и состоит из нескольких последовательно осуществляемых стадий. Каждая стадия представляет собой совокупность определенных процессуальных действий специально уполномоченных субъектов государственного управления.

В рассматриваемом производстве выделяют **четыре таких стадии**:

- 1) подготовка проекта нормативного правового акта государственного управления;
- 2) рассмотрение проекта и принятие нормативного правового акта государственного управления;
- 3) государственная регистрация нормативного правового акта государственного управления;
- 4) опубликование и вступление в силу нормативного правового акта государственного управления.

Каждая из стадий рассматриваемого производства имеет свою специфику в зависимости от вида нормативного правового акта государственного управления и субъекта, осуществляющего подзаконное правотворчество. Учитывая, что федеральные органы исполнительной власти являются основным субъектом такой деятельности, в процессе рассмотрения стадий производства на них будет обращено особое внимание.

1. Подготовка проекта нормативного правового акта государственного управления осуществляется по следующим основным правилам¹:

1. Подготовка проектов нормативных правовых актов осуществляется в соответствии с ежегодно утверждаемыми руководителями федеральных органов исполнительной власти планами на очередной календарный год.

В планы подлежат включению нормативные правовые акты, разработка которых прямо не предусмотрена законодательными актами Российской Федерации, поручениями или указаниями Президента Российской Федерации, а также поручениями Председателя Правительства Российской Федерации.

Внесение изменений в указанные планы осуществляется федеральными органами исполнительной власти по согласованию с заместителями Председателя Правительства Российской Федерации, в обязанности которых входит координация вопросов деятельности соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Указанные планы, а также информация о внесении в них изменений подлежат размещению на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Проект нормативного правового акта государственного управления разрабатывается одним или несколькими структурными подразделениями федерального органа исполнительной власти с учетом их функций и компетенции. Определяется круг должностных лиц, ответственных за его подготовку, в случае необходимости предусмотрена возможность привлечения сторонних специалистов. В подготовке проекта, кроме того, в обязательном порядке участвует юридическая служба федерального органа исполнительной власти.

2. Проекты нормативных правовых актов государственного управления, затрагивающие интересы нескольких субъектов административно-правотворческой деятельности, должны быть согласованы с руководителями этих органов. Согласование проекта нормативного правового акта оформляется визами.

Виза на проекте нормативного правового акта, созданного на бумажном носителе, включает в себя наименование должности руководителя федерального органа исполнительной власти или его заместителя,

¹ Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 и разъясненные приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 4 мая 2007 г. № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

собственноручную подпись визирующего, расшифровку подписи и дату, а на проекте нормативного правового акта, созданного в форме электронного документа, – наименование должности указанного руководителя (его заместителя) и усиленную квалифицированную электронную подпись визирующего. Подпись на заключении, созданном на бумажном носителе, включает в себя наименование должности уполномоченного должностного лица федерального органа исполнительной власти, его собственноручную подпись, расшифровку подписи и дату, а на заключении, созданном в форме электронного документа, – наименование должности указанного уполномоченного должностного лица и его усиленную квалифицированную электронную подпись. Согласование проекта нормативного правового акта осуществляется федеральным органом исполнительной власти в соответствии с установленной сферой его деятельности в 30-дневный срок со дня поступления проекта такого акта или заключения. Подготовка заключений об оценке целесообразности проведения мероприятий по информатизации и (или) их финансирования осуществляется Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации в 20-дневный срок со дня поступления проекта нормативного правового акта, содержащего мероприятия по информатизации.

Проект нормативного правового акта, оказывающего влияние на доходы или расходы соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, подлежит направлению с финансово-экономическим обоснованием решений, предлагаемых к принятию указанным проектом нормативного правового акта, в Министерство финансов Российской Федерации на заключение, в котором дается оценка финансовых последствий принятия соответствующих решений для соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

Финансово-экономическое обоснование решений, предлагаемых к принятию проектом нормативного правового акта, составляется по форме, устанавливаемой Министерством финансов Российской Федерации по согласованию с Министерством экономического развития Российской Федерации, и представляет собой описание экономического эффекта от реализации нормативного правового акта, основывается на содержащемся в пояснительной записке к проекту нормативного правового акта финансовом, экономическом и статистическом анализе текущей ситуации по решениям, предлагаемым к принятию проектом нормативного правового акта, прогнозе экономических и иных последствий реализации таких решений, содержит оценку влияния (в т.ч. косвенного) реализации проекта нормативного правового акта на доходы и расходы соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, юридических и физических лиц, а также, в зависимости от содер-

жения нормативного правового акта, включает расчеты в денежном выражении.

Проект нормативного правового акта, устанавливающего требования пожарной безопасности, подлежит согласованию с Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Проекты нормативных правовых актов и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти, которыми регулируются отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, к выполнению работ и оказанию услуг, в области оценки соответствия и в области безопасности процессов производства, подлежат направлению в Министерство экономического развития Российской Федерации на заключение об оценке регулирующего воздействия. В этом заключении дается оценка регулирующего воздействия соответствующих решений с целью выявления положений, вводящих избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности и бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. К проекту акта, направляемому на заключение об оценке регулирующего воздействия, прилагается пояснительная записка, содержащая необходимые расчеты, обоснования и прогнозы социально-экономических, финансовых и иных последствий реализации предлагаемых решений по форме, устанавливаемой Министерством экономического развития Российской Федерации.

3. Срок подготовки проекта и издания нормативного правового акта государственного управления во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, как правило, не должен превышать одного месяца, если не установлен другой срок.

4. По просьбе федерального органа исполнительной власти и в соответствии с заключенными с ними договорами Министерство юстиции Российской Федерации может осуществлять юридическую экспертизу проектов подготовленных ими нормативных правовых актов государственного управления.

5. В процессе работы над проектом должны быть изучены относящиеся к теме «Законодательство Российской Федерации» договоры о

разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, практика применения соответствующих нормативных правовых актов, научная литература и материалы периодической печати по рассматриваемым вопросам, а также данные социологических и иных исследований, если таковые проводились.

6. Структура нормативного правового акта государственного управления должна обеспечивать логическое развитие темы правового регулирования. Нормативно-правовой акт может включать преамбулу, главы, разделы и прочую рубрикацию. Если требуется разъяснение целей и мотивов принятия нормативного правового акта, то в проекте дается вступительная часть – преамбула. Положения нормативного характера в преамбулу не включаются.

Нормативные предписания оформляются в виде пунктов, которые нумеруются арабскими цифрами с точкой и заголовков не имеют. Пункты могут подразделяться на подпункты, которые могут иметь буквенную или цифровую нумерацию.

Значительные по объему нормативные правовые акты могут делиться на главы, которые нумеруются римскими цифрами и имеют заголовки.

При необходимости для полноты изложения вопроса в нормативных правовых актах могут воспроизводиться отдельные положения законодательных актов Российской Федерации, которые должны иметь ссылки на эти акты и на официальный источник их опубликования.

Если в нормативном правовом акте приводятся таблицы, графики, карты, схемы, то они, как правило, должны оформляться в виде приложений, а соответствующие пункты акта должны иметь ссылки на эти приложения.

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

8. Подготовленный проект нормативного правового акта государственного управления до его подписания (утверждения) должен быть проверен на соответствие законодательству Российской Федерации, а также правилам русского языка и завизирован руководителем юридической службы на обороте каждого листа оригинала.

Следует обратить внимание на то, что исходя из этих правил издание нормативных правовых актов **в виде писем и телеграмм не допускается**. Кроме того, структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты.

II. Рассмотрение проекта и принятие нормативного правового акта государственного управления.

В соответствии со ст. 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹ порядок принятия актов Правительства Российской Федерации устанавливается им самим в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента Российской Федерации.

В настоящее время процедура принятия таких актов установлена Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», 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»² и Регламентом Правительства Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260³.

Так, Правительство Российской Федерации, будучи коллегиальным органом, рассматривает проекты постановлений на заседании, которое считается правомочным при условии присутствия не менее половины членов Правительства Российской Федерации. Решения принимаются, как правило, общим согласием, но может быть проведено и голосование. В этом случае принятым считается решение, за которое проголосовало большинство присутствующих на заседании членов Правительства Российской Федерации. При равенстве голосов решающим является голос Председателя Правительства Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации подписывается Председателем Российской Федерации.

Порядок рассмотрения и принятия проектов нормативных правовых актов государственного управления в единоначальных органах исполни-

¹ О Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тельной власти отличается существенным образом. Такие акты рассматриваются и утверждаются руководителем соответствующего органа исполнительной власти единолично. Однако это не исключает возможности создания в структуре федеральных органов исполнительной власти таких совещательных органов, как коллегии, которые рассматривают вопросы, отнесенные к компетенции этого органа, а также проекты нормативных правовых актов государственного управления. Например, на рассмотрение Коллегии МВД России выносятся проекты нормативных правовых актов по особо важным вопросам оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел¹.

Решения коллегии оформляются протоколами и проводятся в жизнь, как правило, приказами руководителя федерального органа исполнительной власти.

Подписанный нормативный правовой акт государственного управления должен иметь следующие реквизиты:

- наименование органа, издавшего акт;
- наименование вида акта и его название;
- дату подписания (утверждения акта) и его номер;
- наименование должности и фамилию лица, подписавшего акт.

Нормативные правовые акты государственного управления, изданные совместно с другими федеральными органами исполнительной власти, должны иметь соответствующие номера каждого ведомства и единую дату.

Проект нормативного правового акта, по которому имеются не урегулированные по результатам проведенных согласительных совещаний разногласия, может быть подписан руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти и направлен на государственную регистрацию в Министерство юстиции Российской Федерации.

В случае принятия руководителем федерального органа исполнительной власти решения о подписании проекта нормативного правового акта, по которому дано заключение об оценке регулирующего воздействия и имеются не урегулированные по результатам проведенных согласительных совещаний разногласия, этот федеральный орган исполнительной власти уведомляет об этом федеральный орган исполнительной власти, замечания которого не были учтены в ходе согласительных совещаний.

В случае принятия руководителем федерального органа исполнительной власти решения о подписании проекта нормативного правового

¹ Пункт 51 Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденных приказом МВД России от 27 июня 2003 г. № 484.

акта, по которому имеются не урегулированные по результатам проведенных согласительных совещаний разногласия, руководитель федерального органа исполнительной власти, замечания которого не были учтены в ходе согласительных совещаний, вправе направить Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации, курирующему данное направление, материалы разногласий.

По проекту нормативного правового акта, по которому дано заключение об оценке регулирующего воздействия, – в Правительственную комиссию по проведению административной реформы материалы разногласий, проект нормативного правового акта, по которому имеются неурегулированные разногласия, и протоколы согласительных совещаний для рассмотрения с участием руководителей федеральных органов исполнительной власти, имеющих разногласия, и принятия в отношении указанных разногласий соответствующего решения.

Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации может дать поручение Министерству юстиции Российской Федерации о приостановке регистрации акта до принятия соответствующего решения. В случае если в соответствии с решением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации либо в соответствии с решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы или Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления проект нормативного правового акта требует доработки, такой проект подлежит доработке и согласованию с федеральными органами исполнительной власти в соответствии с установленными Правилами.

Датой издания ведомственного нормативного правового акта МВД России является дата его регистрации в Департаменте делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций после подписания уполномоченным на то должностным лицом.

III. Государственная регистрация нормативных правовых актов государственного управления.

Специфика рассматриваемой стадии заключается в том, что процессуальные действия, осуществляемые в ее рамках, с одной стороны, являются частью административно-правотворческого производства, т.к. они подтверждают соответствие нормативного правового акта российскому законодательству и в силу этого выступают необходимым условием их действительности, а с другой – могут быть рассмотрены в качестве самостоятельного вида правонаделительных производств.

Эта стадия характерна только для ведомственных нормативных правовых актов. Производству по принятию указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации эта стадия не свойственна.

Государственная регистрация нормативного правового акта государственного управления представляет собой деятельность Министерства юстиции Российской Федерации по осуществлению контроля за соответствием ведомственных нормативных правовых актов российскому законодательству и преследует цель обеспечить соблюдение законности в деятельности органов исполнительной власти, не допустить ущемления прав, свобод и законных интересов граждан.

Государственной регистрации подлежат не все нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, а только те, которые:

- а) затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина;
- б) устанавливают правовой статус организаций;
- в) имеют межведомственный характер;
- г) содержат сведения, составляющие государственную тайну или сведения конфиденциального характера¹.

Подлежат государственной регистрации и нормативные акты, издаваемые Центральным банком Российской Федерации², Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования, Фондом социального страхования Российской Федерации³.

Процедура государственной регистрации включает в себя:

- 1) юридическую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации;
- 2) принятие решения о необходимости государственной регистрации акта;
- 3) присвоение регистрационного номера;
- 4) занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Подлежащие государственной регистрации нормативные правовые акты представляются в Министерство юстиции Российской Федерации

¹ Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 и разъяснены приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 4 мая 2007 г. № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

² О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) [Электронный ресурс]: федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О введении государственной регистрации актов, издаваемых Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Фондом социального страхования Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 20 марта 2001 г. № 318. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

не позднее десяти дней со дня их подписания (утверждения) тем государственным органом, который его издал, а в случае межведомственной нормотворческой деятельности – органом, указанным первым в числе подписавших (утвердивших) акт.

К нормативному правовому акту прилагается справка, подписанная руководителем юридической службы федерального органа исполнительной власти, содержащая:

- основания издания нормативного правового акта;
- сведения обо всех действующих нормативных правовых актах по данному вопросу и информацию о сроках их приведения в соответствие с принятым актом;
- сведения о согласовании акта с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и другими государственными органами, если такое согласование является обязательным.

Срок осуществления регистрационных действий, по общему правилу, может составлять до пятнадцати рабочих дней и исчисляется с даты получения акта Министерством юстиции Российской Федерации. В случае необходимости срок регистрации может быть продлен не более чем на десять рабочих дней, а в исключительных случаях – до одного месяца.

В регистрации нормативного правового акта может быть отказано, если при проведении юридической экспертизы будет установлено несоответствие этого акта законодательству Российской Федерации. Такие акты возвращаются издавшему их органу с указанием причины отказа.

В течение десяти дней со дня получения отказа в государственной регистрации руководитель федерального органа исполнительной власти или лицо, исполняющее его обязанности, издает соответствующий документ об отмене этого нормативного акта и направляет его копию в Министерство юстиции Российской Федерации.

Нормативный правовой акт может быть возвращен принявшему его органу без регистрации по просьбе такого органа, а также, если нарушен порядок представления акта на государственную регистрацию или правил его подготовки. В случае выявления подобных нарушений они должны быть устранены, а акт – повторно представлен на государственную регистрацию в течение месяца, либо в Министерство юстиции Российской Федерации должна быть направлена копия документа об отмене этого нормативного правового акта.

После государственной регистрации подлинник нормативного правового акта с присвоенным ему регистрационным номером в течение суток направляется Министерством юстиции Российской Федерации в федеральный орган исполнительной власти, представивший этот акт.

Копии нормативных правовых актов, подлежащих официальному опубликованию, в течение дня после государственной регистрации направляются Министерством юстиции Российской Федерации в Феде-

ральное государственное бюджетное учреждение «Редакция «Российской газеты», в Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти государственного учреждения – издательства «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации, в Федеральное государственное унитарное предприятие «Научно-технический центр правовой информации «Система» Федеральной службы охраны Российской Федерации и в Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации». При опубликовании и рассылке нормативного правового акта указание на номер и дату его государственной регистрации является обязательным.

Министерство юстиции Российской Федерации после государственной регистрации нормативных правовых актов направляет для размещения (опубликования) на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru) электронные копии (электронные образцы) нормативных правовых актов с обязательным указанием сведений об их государственной регистрации.

Нормативный правовой акт, признанный Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимся в государственной регистрации, подлежит размещению (опубликованию) на официальном интернет-портале правовой информации. Порядок вступления нормативного правового акта в силу определяется федеральным органом исполнительной власти, издавшим его.

IV. Опубликование и вступление в силу нормативных правовых актов государственного управления.

Рассматриваемая стадия, в отличие от предыдущей, присуща всем разновидностям административно-нормотворческих производств, выделяемых в зависимости от субъектов, их осуществляющих. Порядок процессуальных действий, предпринимаемых на этой стадии, регламентирован 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».

Чтобы определить, с какого момента вступает в силу нормативный правовой акт, необходимо выяснить, что считается официальным опубликованием, какие нормативные правовые акты подлежат обязательно опубликованию, какие условия должны быть соблюдены для того, чтобы нормативный правовой акт признавался официально опубликованным.

Во-первых, официальное опубликование должно проводиться путем помещения текста документа в общедоступном издании, которое свободно распространяется среди населения по неограниченной подписке.

Во-вторых, официальному опубликованию подлежат все нормативные правовые акты государственного управления, за исключением актов или их отдельных положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну или сведения конфиденциального характера.

В-третьих, помещение текста нормативного правового акта в общедоступном издании имеет статус официального опубликования, если это издание определено государством в качестве источника официального опубликования для данного вида нормативного правового акта.

В-четвертых, нормативный правовой акт должен быть опубликован в официальном издании полностью.

Таким образом, **под официальным опубликованием нормативного правового акта государственного управления следует понимать размещение полного текста этого документа в общедоступных изданиях, определенных государством в качестве официальных источников опубликования.**

В качестве источников официального опубликования актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации выступают «Российская газета» и «Собрание законодательства Российской Федерации», а для нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, прошедших государственную регистрацию – «Российская газета» и «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти».

Акты, признанные Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации, подлежат опубликованию в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, утвердившим акт.

Так, официальным источником опубликования актов МВД России, признанных не нуждающимися в государственной регистрации, является газета «Щит и меч»¹, актов МЧС России – журналы «Гражданская защита» и «Пожарное дело»².

Контроль за правильностью и своевременностью опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти осуществляет Министерство юстиции Российской Федерации.

¹ О порядке опубликования и вступления в силу актов Министерства внутренних дел Российской Федерации, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 7 мая 2008 г. № 405. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и их государственной регистрации [Электронный ресурс]: приказ МЧС России от 23 марта 2004 г. № 140. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Определение момента вступления нормативного правового акта государственного управления в законную силу является необходимым условием правомерности решений, принимаемых специально уполномоченными органами на его основе. Основывая свои законные требования на правовой норме или с ее помощью защищаясь от необоснованных претензий, необходимо точно знать, действовала ли она в момент нарушения права и возникновения спорных отношений.

Наиболее благоприятной в этом смысле является ситуация, когда в нормативном правовом акте государственного управления указана точная дата либо установлен порядок его вступления в силу. Однако в большинстве таких актов подобные правила отсутствуют. В этом случае дата вступления в силу рассчитывается в соответствии с определенными требованиями, установленными законодательством, и о таком документе обычно говорят, что он вступает в силу в общем порядке.

Рассмотрим правила вступления в силу отдельных правовых актов государственного управления.

Акты Президента Российской Федерации и акты Правительства Российской Федерации подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации» в течение десяти дней после дня их подписания.

Официальным опубликованием актов Президента Российской Федерации и актов Правительства Российской Федерации считается публикация их текстов в «Российской газете» или в «Собрании законодательства Российской Федерации».

Официальными являются также тексты актов Президента Российской Федерации и актов Правительства Российской Федерации, распространяемые в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система».

Акты Президента Российской Федерации и акты Правительства Российской Федерации могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио, разосланы государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи.

Контроль за правильностью и своевременностью опубликования актов Президента Российской Федерации осуществляет Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации, актов Правительства Российской Федерации – Аппарат Правительства Российской Федерации.

Акты Президента Российской Федерации, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования.

Иные акты Президента Российской Федерации, в т.ч. акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

Акты Правительства Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования.

Иные акты Правительства Российской Федерации, в т.ч. акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

В актах Президента Российской Федерации и актах Правительства Российской Федерации может быть установлен другой порядок вступления их в силу.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» в течение *десяти дней* после дня их регистрации, а также в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти издательства «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации. Официальным также является указанный Бюллетень, распространяемый в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система».

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

Контроль за правильностью и своевременностью опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти осуществляет Министерство юстиции Российской Федерации.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в силу.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера и не подлежащие в связи с этим официальному опубликованию, прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, вступают в силу со дня государственной регистрации и присвоения номера, если самими актами не установлен более поздний срок их вступления в силу.

В заключение лекции сформулируем ряд выводов по рассмотренной теме:

1. Правовой акт управления – это письменный официальный документ, принятый в определенной форме органом государственного управления в пределах его компетенции, оптимально регулирующий общественные отношения, на упорядочение которых он направлен, обладающий государственно-властным характером.

2. Правовые акты органов исполнительной власти носят подзаконный характер, должны издаваться на основе и во исполнение закона.

3. Правовые акты органов исполнительной власти весьма многообразны. Их можно классифицировать по различным основаниям, в частности, по юридическим свойствам, сроку действия, территории действия, характеру компетенции исполнительных органов, издающих правовые акты управления, форме выражения и др. Сложность классификации правовых актов органов исполнительной власти состоит в том, что обстоятельств, влияющих на их содержание и характеристику, очень много.

Лекция 5. Производство по предложениям и заявлениям граждан и должностных лиц организаций в сфере государственного управления

Вопросы:

1. Общая характеристика производства по предложениям и заявлениям граждан.
2. Стадии производства по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления.
3. Особенности рассмотрения обращений о преступлениях, административных правонарушениях и происшествиях в территориальных органах МВД России.

Вопрос 1. Общая характеристика производства по предложениям и заявлениям граждан

Институт обращений граждан в органы государственной власти – важнейшая составная часть правового статуса человека и гражданина любого развитого демократического правового государства и по своей сути всегда воздействует на деятельность органов государственной власти.

Результаты правовой работы в рассматриваемой сфере свидетельствуют о том, что посредством обращений граждане и их объединения участвуют в управлении государством, обращают внимание органов государственного управления и местного самоуправления на необходимость разрешения общественно значимых вопросов¹.

В то же время в силу того, что обращения граждан не носят обязательного характера для органов государственной власти, во многом их требования остаются лишь требованиями либо пожеланиями. Также институт обращений граждан нельзя относить к институту самозащиты гражданами своих прав, т.к. он является лишь возможностью апеллировать к государственным органам власти, на получение защиты от которых надеются граждане. Государственная же защита прав и свобод человека и гражданина представляет собой деятельность компетентных государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, направленную на соблюдение, обеспечение и охрану конституционных прав и свобод человека и гражданина, и проводится в

¹ См.: Салахетдинова Л.Н. Комментарий к Закону Липецкой области от 5 декабря 2008 г. № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

жизнь посредством судебного и административного (судебного и внесудебного) воздействия на виновных. Институт обращений выступает как общее начало любой формы защиты, поскольку невозможно получить государственную защиту, не обратившись за ней к компетентным органам в установленной законом форме.

Посредством института обращений удовлетворяются различные взаимосвязанные интересы граждан, как то: интерес к охране (защите) нарушенных прав и свобод, свободному выражению мнения, участию в управлении делами государства и общества.

Конституция Российской Федерации в ст. 33 закрепила право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Право на обращение является наиболее часто реализуемым и повседневным во взаимоотношениях личности и государства¹.

Однако для успешной реализации гражданином своего конституционного права необходим действующий механизм по рассмотрению таких обращений и реагированию на них. В противном случае конституционная норма превращается в простую декларацию, пустой лозунг.

Таким механизмом выступает производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления, являющееся самостоятельным видом производства в структуре административного процесса.

Анализ нормативных правовых актов, правоприменительной практики и статистических данных² позволяет утверждать, что характерной чертой производства по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления, отличающей его от иных видов административных производств, составляющих структуру административного процесса, является то, что данное производство по широте затрагиваемых интересов, количеству участвующих в нем лиц является одним из наиболее крупных.

В статье 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» дается понятие обращения и закрепляются виды обращений, составляющие основу рассматриваемого административного производства.

Обращение гражданина – *направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной*

¹ См.: Васильева С.В. Право граждан и организаций на обращение: нормативная модель и практика реализации // Законодательство и экономика. 2005. № 5. С. 27.

² Так, по данным ГИАЦ МВД России, только в органы внутренних дел как одного из субъектов рассмотрения обращений граждан и организаций в период с января по декабрь 2016 г. поступило 30 814,6 тыс. сообщений о преступлениях, административных правонарушениях и происшествиях. Прирост к уровню 2015 г. составил 0,2%, а к уровню 2011 г. – 16,7%.

форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Законодатель выделяет следующие виды обращений: предложение, заявление и жалоба. Рассмотрим более подробно, что является предложением и заявлением, цель их подачи, а также виды.

С помощью такого вида обращения, как предложение, граждане реализуют свое право на участие в управлении делами государства. По сути, **предложение представляет собой документ, в котором излагаются идеи гражданина по совершенствованию законодательства, оптимизации деятельности государственной власти и местного самоуправления, различного рода преобразованиях в обществе.**

Такой тип обращения, как заявление, может преследовать цель позитивную или негативную. Позитивной целью является просьба оказать содействие заявителю или иным лицам в реализации каких-либо конституционных прав или свобод. К негативной цели относится сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц. Негативной целью указана достаточно условно, т.к. в конечном итоге преследуется все-таки цель оптимизации, улучшения законодательства, работы государственных органов и органов местного самоуправления и должностных лиц.

Примерами позитивного заявления могут служить: заявление в органы соцобеспечения на оформление субсидий по уплате квартплаты, заявление о бракосочетании в органы записи актов гражданского состояния. Негативным заявлением будет заявление в органы прокуратуры о нарушении законодательства или прав и свобод гражданина в государственных органах или органах местного самоуправления, заявление о преступлении.

Федеральное законодательство не содержит нормативного определения понятия «производство по предложениям и заявлениям граждан», ограничиваясь лишь его общими характеристиками. Однако исходя из признаков, которыми оно обладает, а также тех задач, которые решаются в ходе его осуществления, можно дать следующее определение.

Производство по предложениям и заявлениям граждан – это основанная на законе и облеченная в форму правовых отношений деятельность государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц по регистрации, рассмотрению предложений и заявлений по существу, организации личного приема граждан, а также осуществлению, в пределах установленной компетенции, контроля за соблюдением порядка рассмотрения предложений и заявлений, и производимая в целях совершенствования законодательства, оптимизации

деятельности государственной власти и местного самоуправления, различного рода преобразований в обществе, содействия в реализации конституционных прав и свобод.

Данное определение носит универсальный характер, поскольку оно определяет круг лиц, осуществляющих производство, обозначает его содержание и раскрывает цели производства.

В самом общем виде рассматриваемое производство представляет собой регламентированную административно-процессуальными нормами деятельность государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц по рассмотрению предложений и заявлений граждан и обращений организаций по существу с принятием по ним решения.

Данный вид производства в настоящее время урегулирован Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹ (далее – ФЗ № 59). Этот нормативный акт регулирует правоотношения, связанные с реализацией гражданами предоставленного им конституционного права на обращения в государственные органы, органы местного самоуправления, а также устанавливает порядок рассмотрения таких обращений.

Спецификой правоотношений, являющихся предметом правового регулирования норм указанного федерального закона, выступает их двойственная природа. С одной стороны, обращения граждан – это способ реализации их прав, закрепленных Конституцией Российской Федерации, т.е. реализации норм конституционного права. С другой стороны, вопросы приёма и рассмотрения обращений граждан относятся к сфере административно-процессуального регулирования.

Кроме того, как свидетельствует практика, в целях обеспечения рассмотрения обращений и приема заявителей в строгом соответствии с требованиями ФЗ № 59 федеральные органы государственной власти принимают ведомственные акты. К ним, например, относятся: приказ Генпрокуратуры России от 30 января 2013 г. № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации», приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации», приказ Госкорпорации «Роскосмос» от 11 января 2017 г. № 4 «Об утверждении Инструк-

¹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ции об организации рассмотрения в Государственной корпорации по космической деятельности “Роскосмос” обращений граждан»¹.

Определяя сферу применения ФЗ № 59, ст. 1 данного закона указывает, что установленный в нём порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами.

Исключения связаны с тем, что не все предложения и заявления граждан могут рассматриваться по строго унифицированной однообразной схеме во всех сферах общественных отношений, некоторые из них имеют свою специфику, и в силу этого порядок их рассмотрения регулируется специальными федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Обусловлено это несколькими факторами. Во-первых, своеобразием содержания некоторых обращений, исключительностью решений, принимаемых по просьбе заявителя, и специфичностью процедур рассмотрения обращений такого рода не позволяют подвести к одному знаменателю процесс реализации права на обращение во всех сферах общественных отношений. Во-вторых, в законодательстве и на практике выделяются обращения разных видов, рассмотрение которых, очевидно, должно основываться на различных подходах к правовому регулированию².

Так, в силу специфики процессуальных отношений обращения граждан, связанные с реализацией своих процессуальных прав (право на иск, право на ходатайство о проведении определенных процессуальных действий и некоторые другие), регулируются Гражданским процессуальным кодексом, Арбитражным процессуальным кодексом, КоАП РФ, Уголовно-процессуальным кодексом, Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»³ и др.

Так, например, порядок обращения с заявлением о преступлении урегулирован нормами уголовно-процессуального законодательства. В отношении заявлений о преступлении установлен короткий срок рассмотрения; согласно ст. 144 УПК РФ дознаватель, орган дознания, следователь и прокурор обязаны принять, проверить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении и в пределах своей компе-

¹ См.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.05.2017).

² См.: Васильева С.В. Указ. соч. С. 28.

³ О Конституционном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тенции принять по нему решение в срок не позднее трёх суток со дня поступления указанного сообщения.

В качестве субъектов в рамках производства по рассмотрению предложений и заявлений граждан, согласно нормам ФЗ № 59, выступают, с одной стороны, граждане Российской Федерации, а с другой – государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица.

Закон не конкретизирует виды лиц, которые могут обращаться в органы власти с предложениями и заявлениями. Это могут быть и участники хозяйственных товариществ и обществ (товарищи, акционеры, собственники долей уставного капитала организаций); лица, выполняющие управленческие и организационные функции в коммерческих и некоммерческих организациях (директор, председатель Совета директоров, член ревизионной комиссии и др.); представители организаций, действующие на основании имеющихся у них полномочий, и др. Обращение в органы власти конкретного лица, подающего заявление в защиту интересов организации либо выступающего представителем организации, не лишает его статуса физического лица и не влечет в силу положений рассматриваемого федерального закона какое-либо умаление его прав по сравнению с «обычным» заявителем-гражданином. Кроме того, ч. 1 ст. 2 ФЗ № 59 дает право не только на индивидуальное, но и на коллективное обращение, включая обращения объединений граждан, в т.ч. юридических лиц.

Таким образом, можно утверждать, что закон распространяет свое действие на процедуру рассмотрения обращений, поданных в защиту интересов организаций их представителями или другими лицами¹.

Кроме того, указанный закон распространяет установленный порядок рассмотрения обращений граждан на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства.

Необходимо обратить внимание, что 18 июля 2012 г. Постановлением Конституционного Суда РФ № 19-П признано, что взаимосвязанные положения ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 2 и ст. 3 ФЗ № 59, регламентирующие сферу применения закона, права граждан на обращение и правовое регулирование правоотношений, связанных с рассмотрением обращений, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (ч. 1), 30, 33, 45, 55 (ч. 3) и 76 в той мере, в какой они – в силу неопределенности нормативного содержания, приводящей на практике к их неоднозначному истолкованию и, соответственно, произвольному применению, – препятствуют распространению положений данного федерального закона на отношения, связанные с рассмотрением органами государственной власти и органами местного самоуправления обращений объ-

¹ См.: Юдин А. Обращения граждан в органы власти // Эж-Юрист. 2006. № 29.

единений граждан, в т.ч. имеющих статус юридического лица, а также распространению установленного данным федеральным законом порядка рассмотрения обращений граждан государственными органами и органами местного самоуправления на отношения субъектов обращения с государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, осуществляющими публично значимые функции, и тем самым препятствуют в т.ч. введению законами субъекта Российской Федерации в целях защиты конституционного права на обращение положений, которые дополняют в указанных аспектах федеральные гарантии.

Права гражданина как стороны производства по рассмотрению предложений и заявлений граждан закреплены в ст. 5 ФЗ № 59.

К субъектам, уполномоченным рассматривать и разрешать обращения граждан, ФЗ № 59 относит государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностных лиц.

Под должностным лицом в данном случае понимается «лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления»¹.

По смыслу закона, гражданин может реализовать предоставленное ему Основным законом право на обращение во все без исключения органы государственной власти и органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения.

Федеральный закон № 59 в ст. 7 содержит обязательные требования, предъявляемые к письменному обращению. В первую очередь во вводной части обращения указывается адресат (государственный орган, орган местного самоуправления или фамилия, имя, отчество должностного лица, которому подается обращение, и его должность). Далее гражданин указывает свою фамилию, имя, отчество (последнее при наличии). Во вводной части указывается также адрес гражданина. Это необходимо для последующего направления гражданину ответа или уведомления о переадресации. Кроме того, в обращении могут быть указаны контактные телефоны гражданина. В основной части обращения излагается суть проблемы, с которой обращается гражданин, доводы, на которых основываются просьбы и предложения, а также сами просьбы и предложения. Завершая обращение, гражданин ставит свою подпись (как правило,

¹ Пункт 5 ст. 4 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

в скобках указывается расшифровка подписи), а также указывается дата подачи обращения.

Невыполнение указанных требований, как правило, влечет следующие последствия согласно ФЗ № 59.

1. В случае если в письменном обращении не указана фамилия гражданина, направившего обращение, или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается.

2. В случае если текст письменного обращения не поддается прочтению, ответ на обращение не дается, оно не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, о чем сообщается гражданину, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению.

3. При получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом¹.

В случае если причины, по которым ответ по существу поставленных в обращении вопросов не мог быть дан, в последующем были устранены, гражданин вправе вновь направить обращение в соответствующий государственный орган, орган местного самоуправления или соответствующему должностному лицу.

Кроме того, ч. 5 ст. 11 ФЗ № 59 предусматривает, что ответ на обращение не дается, если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства. Руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу. О данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение.

¹ Статья 11 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

По итогам рассмотрения первого вопроса полагаем необходимым сделать следующие выводы:

1. Производство по предложениям и заявлениям граждан – это основанная на законе и облеченная в форму правовых отношений деятельность государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц по регистрации, рассмотрению предложений и заявлений по существу, организации личного приема граждан, а также осуществлению, в пределах установленной компетенции, контроля за соблюдением порядка рассмотрения предложений и заявлений, и производимая в целях совершенствования законодательства, оптимизации деятельности государственной власти и местного самоуправления, различного рода преобразований в обществе, содействия в реализации конституционных прав и свобод.

2. Спецификой правоотношений, являющихся предметом правового регулирования норм Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», выступает их двойственная природа. С одной стороны, обращения граждан – это способ реализации их прав, закрепленных Конституцией Российской Федерации, т.е. реализации норм конституционного права. С другой стороны, вопросы приёма и рассмотрения обращений граждан относятся к сфере административно-процессуального регулирования.

**Вопрос 2. Стадии
производства по
предложениям и
заявлениям граждан
и обращениям организаций
в сфере государственного
управления**

Производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления, как и любой другой вид административного производства, обладает стадийностью. Стадии формируются в соответствии с задачами производства, четкого правового закрепления не имеют и потому не являются достаточно бесспорной категорией.

Анализ норм Федерального закона № 59 позволяет вести речь о трех стадиях производства по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления:

- возбуждение производства по заявлению или предложению;
- рассмотрение заявления, предложения и принятие по нему решения;
- исполнение решения по заявлению.

Рассмотрим подробнее стадии производства по делу.

1. Возбуждение производства по заявлению или предложению. Данная стадия имеет предопределяющее значение для всего предварительного процесса. Рассматриваемая стадия состоит из этапов.

Первым этапом выступает направление предложения или заявления, которое будет являться поводом к возбуждению дела.

Гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Письменное предложение или заявление может быть направлено по почте, с нарочным, лично передано гражданином в канцелярию, приемную того органа, в который он обращается, или непосредственно должностному лицу. Вместе с тем ч. 3 ст. 7 ФЗ № 59 закрепляет режим оборота обращений, поступивших в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу по такому специфическому каналу, как информационные системы общего пользования¹.

По способу подачи предложения и заявления подразделяются на письменные и устные (личные). По общему правилу, личное обращение заключается в непосредственном присутствии гражданина на приеме в государственном или муниципальном органе или у должностного лица.

Вторым этапом рассматриваемой стадии будет являться регистрация предложения или заявления.

Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу. Данное положение распространяется и на письменные обращения, принятые в ходе личного приема. При регистрации обращения работники компетентного органа должны присвоить обращению входящий номер, внести его в журнал регистрации корреспонденции с указанием даты приема и входящего номера или совершить иные действия, предусмотренные внутренней инструкцией по делопроизводству, действующей в данном органе. Более подробно регламентируется процесс приема и регистрации обращений граждан в подзаконных ведомственных нормативных актах, регулирующих соответствующую деятельность отдельных министерств² и ведомств, а также в законах субъектов Российской Федерации.

¹ Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» определяет информационные системы общего пользования как информационные системы, участники электронного взаимодействия в которых составляют неопределенный круг лиц и в использовании которыми этим лицам не может быть отказано. К числу таких информационных систем в первую очередь относятся телекоммуникационные сети (Internet, Fidonet, официальные сайты органов государственной власти и местного самоуправления, другие сети, обеспечивающие доступ неограниченному кругу лиц).

² См., напр.: Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Третий этап – принятие к рассмотрению либо перенаправление обращения по подведомственности государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которого входит решение поставленных в предложении или заявлении вопросов.

Зарегистрированные и учтенные обращения для принятия решения докладываются подразделением делопроизводства руководителю.

Руководитель определяет, входит ли разрешение содержащихся в обращении вопросов к компетенции данного государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица и принимает решение о возбуждении производства по обращению путем наложения резолюции о его проверке конкретным должностным лицом или издании приказа о создании комиссии по проверке обращения.

По обращению, относящемуся к компетенции органов внутренних дел, в течение семи дней со дня регистрации принимается одно из следующих решений:

- 1) принять к рассмотрению по существу;
- 2) направить для рассмотрения в подразделение центрального аппарата МВД России (по обращениям, зарегистрированным в ДДО МВД России), в самостоятельное подразделение (по обращениям, зарегистрированным в иных органах внутренних дел);
- 3) направить для рассмотрения по существу в подчиненный территориальный орган, если в обращении или связанной с ним по смыслу учетной форме не содержится информации о результатах рассмотрения в нем обозначенных гражданином вопросов и (или) их решение не относится к исключительной компетенции данного органа внутренних дел (подразделения): в центральном аппарате Министерства – в территориальный орган на межрегиональном или региональном уровне либо его самостоятельное подразделение; в территориальных органах на межрегиональном и региональном уровнях – в подчиненный территориальный орган на районном уровне либо его самостоятельное подразделение;
- 4) приобщить аналогичное обращение к материалам проверки по первому обращению, если его рассмотрение не окончено;
- 5) не проводить проверку по обращению, если оно признано уполномоченным должностным лицом безосновательным и переписка по вопросам, поставленным в обращении, прекращена, а также неоднократным, в котором гражданином не приводятся новые доводы или обстоятельства, подлежащие дополнительной проверке, либо если оно признано уполномоченным должностным лицом некорректным по изложению или форме.

Если в обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его

подготавливающим, совершающим или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией.

В случае если решение поставленных в письменном обращении вопросов относится к компетенции нескольких государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, копия обращения в течение семи дней со дня регистрации направляется в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления или соответствующим должностным лицам. Кроме того, государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при направлении письменного обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу может в случае необходимости запрашивать в указанных органах или у должностного лица документы и материалы о результатах рассмотрения письменного обращения¹.

При организации личного приема граждан, если в обращении содержатся вопросы, решение которых не входит в компетенцию данного государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, гражданину дается разъяснение, куда и в каком порядке ему следует обратиться. При этом сам факт обращения гражданина полагаем необходимым регистрировать на случай судебного обжалования действий должностного лица, осуществляющего личный прием.

2. Рассмотрение заявления, предложения и принятие по нему решения является второй стадией производства. Она выступает в качестве главной стадии, поскольку в ходе её осуществления принимается решение по предложению или заявлению.

Рассмотрение заявления, предложения и принятие по нему решения как самостоятельная стадия производства представляет собой совокупность процессуальных действий уполномоченных на то должностных лиц, направленных на проверку фактов, установление обоснованности содержащихся в них просьб, требований и соображений, принятие мер по устранению и предупреждению установленных проверкой недостатков и нарушений законности, извещение авторов. Дальнейший процесс исполнения принятого решения носит обеспечивающий характер.

Стадия рассмотрения включает следующие этапы. Рассмотрим их подробнее.

Первым этапом будет выступать подготовка дела к рассмотрению. На данном этапе государственный орган, орган местного самоуправле-

¹ См.: часть 5 ст. 8 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ния или должностное лицо могут запрашивать необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия.

По направленному в установленном порядке запросу уполномоченные лица обязаны в течение 15 дней представлять документы и материалы, необходимые для рассмотрения обращения. Исключение составляют документы и материалы, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.

По сведениям, изложенным в обращении, может быть проведена проверка их подлинности.

Для объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения предложения или заявления, в случае необходимости, государственный орган, орган местного самоуправления, должностное лицо обеспечивают присутствие гражданина при рассмотрении обращения, направившего предложение или заявление.

Рассмотрение предложения, заявления по существу является вторым этапом рассматриваемой стадии.

По общему правилу, государственному органу, органу местного самоуправления, должностному лицу предоставляется 30 суток со дня регистрации обращения для работы с ним. Рассмотрение обращения гражданина и подготовка мотивированного ответа по существу поставленных в обращении вопросов могут быть совершены до двадцати четырех часов последнего дня срока. В исключительных случаях (особая сложность, необходимость проведения специальных исследований, изучение дополнительных материалов и др.), а также в случае направления запроса, предусмотренного ч. 2 ст. 10 ФЗ № 59, допускается продление уполномоченным на то лицом срока рассмотрения обращения не более чем на 30 дней с обязательным уведомлением гражданина, направившего обращение. Заявления, не требующие дополнительной проверки и изучения, рассматриваются безотлагательно. Иные сроки могут быть предусмотрены специальным законодательством РФ, регулирующим вопросы рассмотрения отдельных видов обращений.

Под сроком рассмотрения обращений граждан понимается предусмотренный законом промежуток времени, в течение которого должно быть завершено рассмотрение по существу вопросов, изложенных в обращении, и гражданину направлен ответ.

Статья 13 ФЗ № 59 определяет порядок личного приема граждан в государственных органах, органах местного самоуправления и должностными лицами. При личном приеме гражданин предъявляет доку-

мент, удостоверяющий его личность. На каждого гражданина, обратившегося для личного приема, заводится карточка личного приема граждан. В этой карточке отражаются сведения о личности явившегося на прием гражданина, кратко излагается суть обращения, а также ответ на обращение. Ответ на устное обращение, сделанное при личном приеме гражданина, может быть дан в устной или письменной форме. В устной форме ответ дается в случае, если факты и обстоятельства, изложенные гражданином, являются очевидными, не требуют дополнительной проверки и сам гражданин не возражает против устного ответа.

Третьим этапом стадии рассмотрения дела является принятие решения, которое должно быть обоснованным.

По итогам рассмотрения предложения или заявления может быть вынесено одно из следующих решений:

- об удовлетворении предложения, заявления;
- отказе в удовлетворении.

О решениях, принятых по обращениям граждан, должно быть сообщено гражданам в письменной или устной форме. Текст ответа должен излагаться четко, последовательно, кратко, исчерпывающе давать ответ на все поставленные в обращении вопросы. При подтверждении изложенных в обращении фактов в ответе следует указывать, какие приняты меры. В случае частичного или полного отказа в удовлетворении требований, содержащихся в обращении, в ответе также указываются мотивы отклонения со ссылкой на конкретные нормы законодательства.

Ответ на обращение подписывает руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное либо уполномоченное лицо. Под уполномоченным лицом может пониматься руководитель структурного подразделения органа государственной власти или местного самоуправления, которому такое право предоставлено на основе должностной инструкции или положения о структурном подразделении.

В случае если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, гражданину, направившему обращение, сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений.

3. Исполнение решения по заявлению – заключительная стадия производства.

Сущность этой стадии заключается в том, что орган (должностное лицо), который принял решение, обязан обеспечить своевременное и правильное исполнение решения по делу.

Государственный орган управления, орган местного самоуправления или должностное лицо, рассматривая обращение, обязан при обнаружении фактов, свидетельствующих о нарушении прав, свобод и законных интересов граждан, принять необходимые меры к пресечению подобных нарушений и восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан. Представляется, что эти меры зависят от компетенции субъекта. Если он вправе самостоятельно пресечь подобные нарушения, он обязан прибегнуть к подобным мерам. Например, отменить индивидуальный акт управления, принятый подчиненным ему органом или должностным лицом; но если восстановление или защита прав, свобод или законных интересов граждан выходит за пределы его компетенции, то он должен проинформировать компетентный орган или должностное лицо и предложить ему принять необходимые меры. При наличии же в фактах, изложенных в обращении, признаков административного или уголовно наказуемого деяния обращение необходимо направить в правоохранительные органы и информировать об этом его автора. Решения по обращениям граждан не могут считаться исполненными на основании документа, в котором сообщается о предполагаемых мерах по их реализации.

При рассмотрении обращения за гражданином согласно п. 4 ст. 5 ФЗ № 59 закреплено право «обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Рассмотрев стадии производства, можем сделать следующие выводы:

1. Анализ норм Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» позволяет вести речь о трех стадиях производства по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления: возбуждение производства по заявлению или предложению; рассмотрение заявления, предложения и принятие по нему решения; исполнение решения по заявлению.

2. Под сроком рассмотрения обращений граждан понимается предусмотренный законом промежуток времени, в течение которого должно быть завершено рассмотрение по существу вопросов, изложенных в обращении, и гражданину направлен ответ.

3. По способу подачи предложения и заявления подразделяются на письменные и устные (личные). По общему правилу, личное обращение заключается в непосредственном присутствии гражданина на приеме в государственном или муниципальном органе или у должностного лица.

Вопрос 3. Особенности рассмотрения обращений о преступлениях, административных правонарушениях и происшествиях в территориальных органах МВД России

Рассмотрение обращений о преступлениях, административных правонарушениях и происшествиях характеризуется рядом особенностей, которые регламентируются уголовно-процессуальным законодательством и рядом нормативно-правовых актов полицейских министерств и ведомств. Эти особенности рассмотрим на примере нормативно-правовой базы МВД России.

Работа с обращениями (предложениями, заявлениями и жалобами) граждан – важное самостоятельное направление деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, призванное обеспечить соблюдение, охрану, защиту, а в необходимых случаях восстановление нарушенных конституционных прав и законных интересов граждан.

Работа с обращениями граждан в МВД России ведется в полном соответствии с законодательством Российской Федерации.

Особый порядок производства в МВД России предусматривается для обращений граждан и юридических лиц, которые несут информацию о преступлениях, административных правонарушениях или иных происшествиях. Нормативно эта процедура урегулирована приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736¹, который, утверждая Инструкцию о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, такие права делегирует как должностным лицам дежурных частей, так и другим сотрудникам полиции.

Рассмотрим последовательность выполнения административных процедур, связанных с сообщениями о преступлениях, административных правонарушениях и происшествиях. Они состоят из следующих этапов:

- 1) прием заявлений (сообщений) о преступлении, об административном правонарушении и о происшествии;
- 2) регистрация заявлений (сообщений) о преступлении, об административном правонарушении и о происшествии;
- 3) разрешение заявлений о преступлении, об административном правонарушении и о происшествии, включающее в себя их рассмотрение и

¹ 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 [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

принятие по ним решений, предусмотренных законодательством Российской Федерации и Инструкцией МВД России;

4) информирование заявителей о результатах рассмотрения обращения.

Подробнее рассмотрим эти этапы.

Поступившие сообщения о происшествиях, вне зависимости от места и времени совершения, а также полноты содержащихся в них сведений и формы представления, должны круглосуточно приниматься в любом территориальном органе МВД России. Основная часть этой информации поступает в дежурные части территориальных органов МВД России.

Сообщения могут поступать в территориальный орган МВД России лично от заявителя, нарочным, по почте, телефону, телеграфу, факсимильной связи и иным видам связи.

Заявления о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, содержащиеся в письменных обращениях заявителей, направленных посредством операторов почтовой связи с доставкой письменной корреспонденции в здание территориального органа МВД России, официальных сайтов, факсимильной связи, федеральной фельдъегерской связи и специальной связи, почтового ящика, полученных в ходе личного приема, принимаются подразделением делопроизводства и режима территориального органа МВД России, регистрируются в установленном порядке и направляются руководителем (начальником) территориального органа МВД России в дежурную часть для незамедлительной регистрации в книге учета сообщений о происшествиях (далее — КУСП).

Сообщения о происшествиях, поступившие в делопроизводственное подразделение ОВД по почте, иным средствам связи регистрируются по правилам делопроизводства, передаются на рассмотрение начальнику ОВД и затем по указанию начальника передаются в дежурную часть для регистрации в КУСП.

Сотрудникам подразделения делопроизводства запрещается лично принимать и учитывать заявления, которые доставлены в территориальный орган МВД России непосредственно заявителями или лицом, представляющим его интересы.

Вне пределов административных зданий территориальных органов МВД России или в административных зданиях территориальных органов МВД России, в которых дежурные части не предусмотрены, заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях принимаются уполномоченными сотрудниками органов внутренних дел.

Сотрудник органов внутренних дел, принявший заявление (сообщение) о преступлении, об административном правонарушении, о проис-

шествии, обязан незамедлительно передать в дежурную часть (по телефону, электронной почте, а также посредством иных доступных видов связи) информацию по существу принятого заявления (сообщения) для регистрации в КУСП. При этом оперативному дежурному дежурной части передается следующая информация:

- дата и время поступления заявления (сообщения);
- фамилия, имя и отчество заявителя;
- адрес места жительства (пребывания), номер телефона заявителя;
- форма фиксации заявления (сообщения) (письменное заявление, протокол явки с повинной и др.).

Письменное заявление о преступлении, протокол принятия устного заявления о преступлении, заявление о явке с повинной, протокол явки с повинной, рапорт сотрудника органов внутренних дел об обнаружении признаков преступления должны быть оформлены в соответствии с ч. 1, 2, 3 ст. 141, ст. 142, 143 УПК РФ. В частности, согласно ч. 6 ст. 141 УПК РФ заявитель должен быть предупрежден об уголовной ответственности по ст. 306 УК РФ об уголовной ответственности за заведомо ложный донос.

Анонимные заявления, поступившие по почте о готовящихся или совершенных преступлениях, регистрации в КУСП не подлежат, а передаются по решению начальника ОВД в оперативно-разыскные подразделения для возможного использования в оперативно-разыскной деятельности. Исключением из этого правила являются анонимные сообщения о готовящихся или совершенных террористических актах, которые должны быть приняты и зарегистрированы в КУСП с принятием по ним соответствующего уголовно-процессуального решения.

Сообщения о преступлении, об административном правонарушении, поступившие по телефону доверия, входящему в систему горячей линии МВД России по приему и учету сообщений граждан о преступлениях и иных правонарушениях, совершенных сотрудниками органов внутренних дел, регистрируются в журнале учета сообщений, поступивших по телефону доверия, оформляются рапортом, который регистрируется в КУСП.

Устное сообщение о ранее не зарегистрированном преступлении, сделанное при производстве следственного действия, на основании ч. 4 ст. 141 УПК РФ вносится в протокол следственного действия и одновременно оформляется рапортом сотрудника органов внутренних дел об обнаружении признаков преступления либо протоколом принятия устного заявления о преступлении.

Заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях регистрируются в дежурных частях независимо от территории оперативного обслуживания круглосуточно в КУСП.

В книге учета сообщений о происшествиях подлежат регистрации:

- письменное заявление о преступлении;
- письменное заявление об административном правонарушении;
- письменное заявление о событиях, угрожающих личной или общественной безопасности, в т.ч. о несчастных случаях, дорожно-транспортных происшествиях, авариях, катастрофах, чрезвычайных происшествиях, массовых отравлениях людей, стихийных бедствиях, в отношении которых требуется проведение проверочных действий с целью обнаружения возможных признаков преступления или административного правонарушения;
- сообщение, изложенное в устной форме (за исключением сообщений, подлежащих занесению в протокол принятия устного заявления о преступлении, протокол явки с повинной), в котором содержится информация об обстоятельствах, указывающих на признаки совершенного или готовящегося преступления; анонимное сообщение, содержащее данные о признаках совершенного или готовящегося террористического акта;
- сообщение, изложенное в устной форме, в котором содержатся сведения, указывающие на наличие события административного правонарушения;
- сообщение о происшествии, изложенное в устной форме.

Книга учета сообщений о происшествиях является документом строгой отчетности. КУСП оформляется, регистрируется и брошюруется в соответствии с Правилами делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477, а также инструкцией по делопроизводству, согласованной с Росархивом.

Записи производятся четко и разборчиво, только ручкой. Исправления и подчистки не допускаются. Ошибочные записи зачеркиваются и заверяются подписью оперативного дежурного дежурной части.

При регистрации заявлений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, поступивших в дежурную часть, на свободном от текста месте лицевой или оборотной сторон документа, зарегистрированного в КУСП, в обязательном порядке проставляется штамп. В оттиск штампа оперативный дежурный дежурной части вносит регистрационный номер записи в КУСП, дату регистрации, наименование территориального органа МВД России, свои инициалы, фамилию и заверяет указанные сведения своей подписью.

Если заявление поступило в дежурную часть территориального органа МВД России при личном обращении заявителя, то ему после регистрации выдается талон-уведомление. Талоны должны быть сброшюрованы и пронумерованы.

При регистрации в дежурной части сообщения, полученного сотрудником вне служебного помещения, в КУСП указывается дата и время получения сообщения сотрудником.

После регистрации в КУСП сообщения о происшествии оперативный дежурный принимает меры реагирования, предусмотренные законодательством и иными нормативными правовыми актами РФ. Запрещается передача исполнителю не зарегистрированного в КУСП сообщения о происшествии.

Сообщения, содержащие признаки преступления, рассматриваются в соответствии со ст. 144 УПК РФ в трехдневный срок, в исключительных случаях срок рассмотрения может быть продлен начальником следственного подразделения, дознания или прокурором до 10 суток.

Сообщения, содержащие признаки административного правонарушения, рассматриваются в сроки, определенные нормами КоАП РФ.

По результатам рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях органом дознания, дознавателем, следователем, руководителем следственного органа в пределах своей компетенции принимается одно из следующих решений:

- о возбуждении уголовного дела;
- отказе в возбуждении уголовного дела;
- передаче по подследственности в соответствии со ст. 151 УПК РФ, а по уголовным делам частного обвинения – в суд в соответствии с ч. 2 ст. 20 УПК РФ.

Материалы, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, незамедлительно регистрируются в журнале учета материалов, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

По иным сообщениям могут быть приняты решения:

- о передаче заявления (сообщения) о происшествии и материалов его проверки на рассмотрение государственного органа, органа местного самоуправления, организации или должностного лица, к компетенции которых относится решение соответствующих вопросов, по подведомственности;
- передаче заявления (сообщения) о происшествии и материалов его проверки в иной территориальный орган МВД России по территориальности;
- приобщении заявления (сообщения) о происшествии и материалов его проверки к материалам номенклатурного дела, прилагаемого к КУСП;
- приобщении заявления о происшествии к розыскному делу;
- передаче заявления о происшествии в подразделение делопроизводства.

По результатам рассмотрения заявления или сообщения об административном правонарушении должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, в пределах своей компетенции принимается одно из следующих решений:

- 1) о возбуждении дела об административном правонарушении;
- 2) отказе в возбуждении дела об административном правонарушении;

- 3) передаче заявления (сообщения) об административном правонарушении и материалов его проверки на рассмотрение государственного органа, органа местного самоуправления, организации или должностного лица, к компетенции которых относится решение соответствующих вопросов, по подведомственности;

- 4) передаче заявления (сообщения) об административном правонарушении и материалов его проверки в иной территориальный орган МВД России по территориальности.

Материалы, по которым принято решение о начале производства по делу об административном правонарушении, регистрируются в журнале учета материалов об административных правонарушениях. Ведение и хранение указанного журнала возлагается руководителем (начальником) территориального органа МВД России на сотрудников отделов, отделений (групп) по исполнению административного законодательства.

О результатах рассмотрения заявления (сообщения) о происшествии, когда данные, указывающие на признаки преступления, событие административного правонарушения, не обнаружены, сотрудником органов внутренних дел, осуществляющим рассмотрение заявления (сообщения) о происшествии, составляется рапорт на имя руководителя территориального органа МВД России, который в течение суток принимает решение о приобщении заявления (сообщения) о происшествии и материалов его проверки к номенклатурному делу, прилагаемому к КУСП.

Руководитель (начальник) территориального органа МВД России несет персональную ответственность за соблюдение законности при приеме, регистрации и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, обеспечивает ежедневный контроль за соблюдением сроков разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, а также правильность ведения КУСП с записью об этом в книге приема и сдачи дежурства.

Для проведения сверок полноты регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях в территориальном органе МВД России создается комиссия, состав которой утверждается приказом руководителя (начальника) территориального органа МВД России. Председателем комиссии назначается один из заместителей руководителя (начальника) территориального

органа МВД России. Включение в состав комиссии начальника штаба (при наличии штатной должности), сотрудника информационного центра (при наличии штатной должности) или отдела (отделения, группы) информационного обеспечения (при наличии штатной должности), а также представителей органов предварительного следствия и дознания обязательно.

Комиссия, в соответствии с установленной начальником периодичностью, но не реже одного раза в квартал проверяет полноту регистрации сообщений, проводит сверку со всеми заинтересованными службами и ведомствами.

Полученные результаты сверки оформляются актом (в единственном экземпляре) сверки полноты регистрации и разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, который подшивается в номенклатурное дело комиссии.

В случае выявления фактов нарушения порядка приема, регистрации и разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях руководитель (начальник) территориального органа МВД России безотлагательно принимает меры по устранению обстоятельств, следствием которых явились нарушения, и привлечению виновных лиц к ответственности.

Таким образом, по итогам рассмотрения третьего вопроса полагаем необходимым сделать следующие выводы:

1. Работа с предложениями и заявлениями граждан – важное самостоятельное направление деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, призванное обеспечить соблюдение, охрану, защиту, а в необходимых случаях восстановление нарушенных конституционных прав и законных интересов граждан.

2. Сообщения могут поступать в ОВД лично от заявителя, нарочным, по почте, телефону, телеграфу, факсимильной связи и иным видам связи.

3. Анонимные заявления, поступившие по почте о готовящихся или совершенных преступлениях, регистрации не подлежат, а передаются по решению начальника территориального органа МВД России в оперативно-разыскные подразделения для возможного использования в оперативно-разыскной деятельности. Исключением из этого правила являются анонимные сообщения о готовящихся или совершенных террористических актах, которые должны быть приняты и зарегистрированы в КУСП.

Заключение Сущность института обращений в органы власти заключается в комплексном характере и выражается в том, что граждане на его основе вправе участвовать

в управлении делами государства, реализовывать и защищать свои права, свободы и законные интересы, использовать в качестве канала обратной информационной связи с государством, его органами и организациями, а также в целях взаимопроникающей и взаимообусловленной связи с другими конституционными правами в качестве способа их реализации.

В объективном смысле он представляет собой один из важнейших институтов, в котором задействована совокупность определенных нормативно-правовых норм, обеспечивающих реализацию конституционного права каждого на участие в управлении делами государства; выражение своего мнения; защиту и восстановление своих нарушенных прав, свобод и законных интересов. В субъективном смысле институт обращений представляет собой совокупность определенных правомочий, составляющих его содержание.

К таким правомочиям относятся:

- а) право на критический анализ деятельности органов власти;
- б) право представлять рекомендации в целях улучшения деятельности органов власти и их должностных лиц;
- в) право граждан инициировать своими действиями (путем подачи коллективных обращений) принятие и отмену или изменение и дополнение нормативно-правовых актов и иных решений органов власти и их должностных лиц;
- г) право добиваться содействия органов власти в реализации конкретных прав и свобод;
- д) право на обращение за защитой (восстановлением) своих нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также прав, свобод и законных интересов других лиц;
- е) право сообщать о ставших им известными нарушениях закононости, допущенных органами власти и их должностными лицами.

Представленные правомочия субъектов института обращений реализуются посредством направления обращений Президенту РФ, в Государственную Думу ФС РФ, Совет Федерации ФС РФ, Правительство РФ и иные федеральные органы исполнительной власти, в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, к высшим должностным лицам субъектов РФ (руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), иным должностным лицам отмеченных органов, в органы местного самоуправления и к их должностным лицам.

Лекция 6. Регистрационное производство

Вопросы:

1. Понятие, объекты, виды и стадии регистрационного производства.
2. Производство по государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.
3. Производство по регистрации и снятию граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства.
4. Производство по регистрации транспортных средств.

Вопрос 1. Понятие, объекты, виды и стадии регистрационного производства

Государственная регистрация относится к тем механизмам и средствам, посредством применения которой осуществляется косвенное государственное регулирование частных правовых отношений.

Общее количество ежегодно совершаемых регистрационных действий в Российской Федерации огромно.

Так, по данным Росстата по состоянию на 2016 г., в Российской Федерации насчитывается 146,5 млн граждан, из-за рубежа в страну прибыло 598 617 граждан¹.

По данным МВД России, за январь-декабрь 2016 г. 14 337 084 иностранных гражданина поставлено на миграционный учет, из них 622 750 зарегистрировано по месту жительства и 13 714 334 – по месту пребывания, только 9 353 554 иностранных гражданина было снято с регистрационного учета².

Огромное количество регистрационных действий совершается в отношении автомототранспортных средств.

Так, по данным МВД России, по состоянию на декабрь 2015 г. в Российской Федерации насчитывалось 56 616 354 транспортных средства. В среднем количество транспортных средств каждый год возрастает на 1,5 млн единиц, среди них большую часть составляют легковые автомобили. В Госавтоинспекции РФ зарегистрировано более 44,2 млн легко-

¹ Россия в цифрах. 2016: краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2016. С. 79.

² См.: Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-декабрь 2016 года с распределением по регионам. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/upload/site1/document_news/009/359/228/stat_2016.pdf (дата обращения: 17.08.17).

вых автомобилей, более 6,2 млн грузовых, 890 тысяч автобусов, 2,2 млн единиц мототранспорта и более 3 млн прицепов и полуприцепов¹.

Согласно сведениям агентства «Автостат», на 1 июля 2016 г. количество легковых автомобилей в среднем по России составило 285 штук на 1000 жителей. Наиболее обеспеченными регионами являются Камчатский (472 шт.) и Приморский (437 шт.) края. На третьем месте по обеспеченности легковыми автомобилями находится Московская область (347 шт.)².

Выполняя контрольно-учетные и легализующие функции, государственная регистрация огромного количества объектов регистрации широко применяется в различных сферах общественных отношений. Государственная регистрация направлена не только на защиту прав и законных интересов государства и общества посредством проверки законности определенных действий, фактов возникновения, изменения и прекращения обязанностей и прав определенных субъектов, но и гарантируется возможность реализации прав граждан, а также их объединений и юридических лиц.

В последние годы государством предпринято много мер в целях улучшения ситуации, связанной, прежде всего, с порядком осуществления регистрационных действий в различных сферах жизнедеятельности.

Административное правовое регулирование общественных отношений в сфере регистрации должно выстраиваться таким образом, чтобы государство создавало систему организационно-правовых мер их реализации и не препятствовало осуществлению гражданами и организациями своих прав и законных интересов.

Регистрационное производство распространяется на широкую сферу общественных отношений, к участникам которых, с одной стороны, относятся уполномоченные субъекты (органы исполнительной власти и их должностные лица, в первую очередь, органов юстиции), а с другой — граждане, общественные объединения и разнообразные виды юридических лиц. Наличие указанных видов субъектов регистрационных отношений определяет специфику как самих этих отношений, так и систему нормативных правовых актов, регулирующих «регистрационные процессуальные правоотношения», а следовательно, и соответствующее административное производство.

К определенному «массиву» правовых актов в сфере государственной регистрации, прежде всего, следует отнести: Гражданский кодекс Российской Федерации, в котором ст. 51 предусматривает государственную регистрацию юридических лиц; федеральные законы: от 8 августа 2001 г. № 129 «О государственной регистрации юридических

¹ Данные ЦСИ ФКУ «ГИАЦ МВД России».

² См.: URL: <https://www.autostat.ru/press-releases/27115/> (дата обращения: 17.08.17).

лиц и индивидуальных предпринимателей», от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях», от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»; Постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 «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», от 12 августа 1994 г. № 938 «О государственной регистрации автотранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации» и др.

Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» 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 (Росреестр), осуществляет государственную регистрацию прав на недвижимое имущество.

Учитывая существенное разнообразие общественных отношений, связанных с регистрационным производством, им присущи определенные общие свойства и качества, отражающие непосредственно сущность данного вида административного производства.

Первое. Составным элементом регистрационного производства является процедура принятия юридического акта.

Вступивший в силу 1 января 2017 г. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – ФЗ № 218) определяет упрощенный порядок регистрации недвижимости, по результатам которого произошло слияние данных единого государственного реестра прав (ЕГРП) и государственного кадастра недвижимости (ГКН). Согласно новому ФЗ № 218 в случае, если сведения об объекте недвижимости отсутствуют в ЕГРН, его учет в кадастре и госрегистрация прав будут осуществляться одновременно. Создан единый реестр – единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН).

Государственная регистрация прав без одновременного государственного кадастрового учета осуществляется при условии наличия в

ЕГРН сведений об объекте недвижимого имущества, право на который регистрируется в связи:

- 1) с возникновением права на созданный объект недвижимости;
- 2) возникновением права на образованный земельный участок (в отношении земельных участков, образуемых на основании решения об изъятии земельного участка и (или) расположенного на нем объекта недвижимости для государственных или муниципальных нужд);
- 3) прекращением прав на объект недвижимости;
- 4) переходом права на объект недвижимости;
- 5) подтверждением прав на объект недвижимости, возникших до дня вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»;
- 6) подтверждением прав на объект недвижимости, возникших в силу федерального закона;
- 7) ограничением прав на объект недвижимости и обременением объекта недвижимости, а также прекращением таких ограничения и обременения.

Единый государственный реестр недвижимости представляет собой свод достоверных систематизированных сведений в текстовой форме (семантические сведения) и графической форме (графические сведения) и состоит:

- 1) из реестра объектов недвижимости (далее – кадастр недвижимости);
- 2) реестра прав, ограничений прав и обременений недвижимого имущества (далее – реестр прав на недвижимость);
- 3) реестра сведений о границах зон с особыми условиями использования территорий, территориальных зон, территорий объектов культурного наследия, особо охраняемых природных территорий, особых экономических зон, охотничьих угодий, территорий опережающего социально-экономического развития, зон территориального развития в Российской Федерации, игорных зон, лесничеств, лесопарков, о Государственной границе Российской Федерации, границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о береговых линиях (границах водных объектов), а также сведений о проектах межевания территорий (далее также – реестр границ);
- 4) реестровых дел;
- 5) кадастровых карт;
- 6) книг учета документов.

Реестры Единого государственного реестра недвижимости, кадастровые карты и книги учета документов ведутся в электронной форме. Реестровые дела хранятся в электронной форме и (или) на бумажном носителе.

В целях ведения Единого государственного реестра недвижимости создается *Федеральная государственная информационная система ведения Единого государственного реестра недвижимости*, функционирование которой обеспечивается в т.ч. в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Процедуру постановки недвижимости на кадастровый учет и регистрацию прав на нее может осуществляться одновременно одним специалистом – государственным регистратором.

Регистрация недвижимости предполагает регистрацию объекта недвижимости и регистрацию права на него.

Порядок регистрации:

- объект недвижимости сначала описывается, определяются его технические характеристики, такие как площадь, этажность, наличие подвалов и технических этажей и др. (ст. 4 ФЗ № 218). С 1 января 2017 г. регистрация права на объекты недвижимости по общему правилу невозможна, если они не учтены в кадастре недвижимости (не поставлены на кадастровый учет);

- затем объект недвижимости «привязывается» к земельному участку (в случаях, когда объектом являются здания, помещения);

- всем объектам недвижимости присваивается идентификационный номер – *кадастровый номер, который является уникальным* и не может быть повторен по другим объектам.

После постановки объекта недвижимости на кадастровый учет можно зарегистрировать на него право собственности, т.е. определить законного собственника (хозяина).

Так, в соответствии с ч. 3 ст. 1 ФЗ № 218 *государственная регистрация прав на недвижимое имущество* представляет собой юридический акт признания и подтверждения возникновения, изменения, перехода, прекращения права определенного лица на недвижимое имущество или ограничения такого права и обременения недвижимого имущества (далее – ГРПН).

Второе. Государственная регистрация осуществляется только уполномоченными субъектами – органами исполнительной власти Российской Федерации и их территориальными подразделениями, среди которых основную нагрузку выполняет Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы, некоторые государственные органы исполнительной власти.

Третье. Государственная регистрация реализуется в порядке, определенном нормами административно-процессуального законодательства, выполняющего функции реализации определенного круга материальных правовых норм различных отраслей права:

- конституционного (государственного) права (например, устанавливающих статус различных организационно-правовых форм юридических лиц);
- гражданского права (например, устанавливающих статус недвижимости);
- административного (например, устанавливающих обязанность федеральных органов исполнительной власти проходить процедуру регистрации установленных видов собственных 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 решения;
- 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. Как правило, началом регистрационного производства является совокупность действий, образующих прием соответствующих документов, среди которых преобладают действия по подаче и приему заявлений о государственной регистрации. Заявление правообладателя относится к числу основных юридических фактов, имеющих сложный фактический состав и ведущих непосредственно к возникновению регистрационного производства.

В статье 14 ФЗ № 218 установлено, что государственная регистрация прав производится на основании предоставленных в установленном законом порядке в орган регистрации прав заявления и документов.

Следующей стадией является рассмотрение регистрационного дела. Эта стадия охватывает действия участников регистрационного производства, которые включают основания для государственной регистрации, проверку необходимых документов, правовую экспертизу документов, установление противоречий между заявленными и зарегистрированными правами. Это одна из наиболее важных стадий регистрационного производства.

Основаниями для осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав являются:

- 1) акты, изданные органами государственной власти или органами местного самоуправления в рамках их компетенции и в порядке, кото-

рый установлен законодательством, действовавшим в месте издания таких актов на момент их издания, и устанавливающие наличие, возникновение, переход, прекращение права или ограничение права и обременение объекта недвижимости;

2) договоры и другие сделки в отношении недвижимого имущества, совершенные в соответствии с законодательством, действовавшим в месте расположения недвижимого имущества на момент совершения сделки;

3) акты (свидетельства) о приватизации жилых помещений, совершенные в соответствии с законодательством, действовавшим в месте осуществления приватизации на момент ее совершения;

4) свидетельства о праве на наследство;

5) вступившие в законную силу судебные акты;

6) акты (свидетельства) о правах на недвижимое имущество, выданные уполномоченными органами государственной власти в порядке, установленном законодательством, действовавшим в месте издания таких актов на момент их издания;

7) межевой план, технический план или акт обследования, подготовленные в результате проведения кадастровых работ в установленном федеральным законом порядке, утвержденная в установленном федеральным законом порядке карта-план территории, подготовленная в результате выполнения комплексных кадастровых работ (далее – карта-план территории);

8) иные установленные законом документы.

До 1 января 2017 г. для регистрации дачного или садового дома требовалось всего три документа:

- правоустанавливающий документ на земельный участок (при условии, что права на него еще не зарегистрированы в едином государственном реестре прав);

- декларация на постройку (заполняется самостоятельно);

- заявление о регистрации.

К вышеуказанным документам дополнительно необходимо представить межевой план, технический план или акт обследования, подготовленные в результате проведения кадастровых работ.

В статье 15 ФЗ № 218 содержится перечень лиц, по заявлению которых осуществляются государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав, среди которых:

- собственник земельного участка либо лицо, которому земельный участок предоставлен для строительства на ином праве;

- лицо, которому выдано разрешение на создание искусственного земельного участка;

- собственник здания, сооружения, объекта незавершенного строительства, единого недвижимого комплекса;

- собственник объекта недвижимости и (или) лица, в пользу которого устанавливаются ограничения прав и обременения объекта недвижимости;

- иные лица в случаях, установленных законодательством.

Государственный кадастровый учет и (или) государственная регистрация прав осуществляются по заявлению представителя указанных лиц при наличии у него нотариально удостоверенной доверенности, если иное не установлено федеральным законом.

В статье 21 ФЗ № 218 обозначены требования к документам, предоставляемым для осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав.

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

Государственный регистратор может принять одно из следующих решений:

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

Решение оформляется штампом на заявлении о государственной регистрации прав по установленной Административным регламентом форме, штамп заполняется результатами правовой экспертизы.

Датой государственной регистрации прав является дата внесения в ЕГРН соответствующей записи об определенном праве, об ограничении права или обременении объекта недвижимости, а датой государственного кадастрового учета – дата внесения соответствующей записи в ЕГРН об объекте недвижимости.

После принятия решения государственным регистратором прав осуществляется административная процедура внесения записей в ЕГРН, заявителю выдается выписка. Предоставление сведений, содержащихся в ЕГРН, относится к числу платных услуг. Все тарифы на данные услуги установлены приказом Минэкономразвития России от 10 мая 2016 г. № 291 «Об установлении размеров платы за предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости» (с 1 января 2017 г.).

Обжалование действий (бездействия) и решений, принятых в порядке исполнения государственной функции по государственной регистрации, является одной из возможных стадий регистрационного производства.

Названная факультативная стадия имеет место в тех случаях, когда процедура государственной регистрации может окончиться отказом ре-

гистрирующего органа в регистрации прав по основаниям, указанным в законе. В соответствии с требованиями Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» обжалование решения территориального регистрирующего органа о государственной регистрации может быть осуществлено в вышестоящий регистрирующий орган или в судебном порядке¹.

В таких случаях заинтересованные лица вправе потребовать возмещения причиненных незаконным отказом в регистрации убытков и ущерба. Наличие причинно-следственной связи между причиненным ущербом и неправомерным отказом органа, осуществляющего государственную регистрацию прав, в регистрации является необходимым условием для возмещения причиненного ущерба.

В качестве факультативной стадии выступает и процедура *приостановления государственной регистрации*. Она имеет место в тех случаях, когда у государственного регистратора возникают сомнения в наличии законных оснований для государственной регистрации прав, в подлинности представленных документов либо достоверности указанных в них сведений. Руководствуясь п. 1 ст. 19 вышеназванного закона, «государственный регистратор обязан в день принятия решения о приостановлении государственной регистрации прав в письменной форме уведомить заявителя (заявителей) о приостановлении государственной регистрации прав и об основаниях принятия такого решения».

Учитывая довольно обширную сферу отношений, складывающихся в регистрационном производстве административного процесса, возникает потребность определения нескольких важнейших его разновидностей. Сохраняя некоторое единство в основных чертах и свойствах, регистрационное производство характеризуется определенными особенностями, которые отражаются в действующем законодательстве.

К основным видам следует отнести следующие регистрационные производства:

- по государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- государственной регистрации политических партий и общественных объединений;
- регистрации граждан Российской Федерации и снятию граждан с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства на

¹ Статья 25.2 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

территории Российской Федерации в территориальных органах МВД России;

- государственной регистрации автомототранспортных средств в Госавтоинспекции МВД России.

Таким образом, рассмотрев понятие, виды и основы правового регулирования регистрационного производства, можно сформулировать следующие выводы.

Регистрационное производство распространяется на довольно широкую сферу общественных отношений, участниками которых, с одной стороны, являются уполномоченные субъекты (органы исполнительной власти и их должностные лица, в первую очередь органов юстиции), а с другой – граждане, общественные объединения и разнообразные виды юридических лиц.

Под регистрационным производством следует понимать установленный административными процессуальными нормами порядок осуществления контрольно-учетной деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по официальному (государственному) признанию и установлению (подтверждению) законности определенных фактов, закреплению правового статуса объекта регистрации.

Вопрос 2.
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», который является специфическим развитием и конкретизацией положений ст. 51 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Государственная регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей понимается как 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.

Согласно законодательству функциями по регистрации юридических лиц наделена Федеральная налоговая служба Российской Федерации.

Данная 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 т.ч. сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг, в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

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

В качестве уполномоченных лиц юридического лица могут выступать следующие физические лица.

- руководитель постоянно действующего исполнительного органа регистрируемого юридического лица или иное лицо, имеющее право без доверенности действовать от имени юридического лица;
- учредитель (учредители) юридического лица при его создании;
- руководитель юридического лица, выступающего учредителем регистрируемого юридического лица;
- конкурсный управляющий или руководитель ликвидационной комиссии (ликвидатор) при ликвидации юридического лица;
- иное лицо, действующее на основании полномочия, предусмотренного федеральным законом, или актом специально уполномоченного на то государственного органа, или актом органа местного самоуправления.

При государственной регистрации индивидуального предпринимателя заявителем может являться физическое лицо, обращающееся за государственной регистрацией или зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя.

Датой представления документов при осуществлении государственной регистрации является день их получения регистрирующим органом. Регистрирующий орган обеспечивает учет и хранение всех предоставленных при государственной регистрации документов.

Регистрирующий орган не вправе требовать предоставления других документов, кроме документов, установленных ФЗ № 129.

Федеральными законами может устанавливаться специальный порядок регистрации отдельных видов юридических лиц. Важной особенностью ФЗ № 129 является то, что он устанавливает дифференцированное регулирование порядка государственной регистрации юридических лиц, выделяя следующие формы общего регистрационного производства этих субъектов: государственная регистрация юридических лиц при их создании; создаваемых путем реорганизации (преобразования, слияния, разделения, выделения); регистрация изменений, вносимых в учредительные документы юридического лица, и внесение изменений в сведения о юридическом лице, содержащиеся в Государственном реестре; регистрации юридического лица в связи с его ликвидацией; регистрации индивидуальных предпринимателей. Учитывая ограниченность аудиторного времени, рассмотрим лишь регистрацию юридических лиц при их создании.

В этом случае уполномоченное лицо предоставляет в регистрирующий орган следующие документы:

- подписанное заявителем заявление о государственной регистрации по форме, утвержденной уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. В заявлении подтверждается, что представленные учредительные документы соответствуют установленным законодательством Российской Федерации требованиям к учредительным документам юридического лица данной организационно-правовой формы, что сведения, содержащиеся в этих учредительных документах, иных представленных для государственной регистрации документах, заявлении о государственной регистрации достоверны, что при создании юридического лица соблюден установленный для юридических лиц данной организационно-правовой формы порядок их учреждения, в т.ч. оплаты уставного капитала (уставного фонда, складочного капитала, паевых взносов) на момент государственной регистрации, и в установленных законом случаях согласованы с соответствующими государственными органами или органами местного самоуправления вопросов создания юридического лица;
- решение о создании юридического лица в виде протокола, договора или иного документа в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- учредительные документы юридического лица (подлинники или нотариально удостоверенные копии);
- выписка из реестра иностранных юридических лиц соответствующей страны происхождения или равное по юридической силе доказательство юридического статуса иностранного юридического лица-учредителя;
- документ об уплате государственной пошлины.

Государственная регистрация юридических лиц при их создании осуществляется регистрирующим органом по месту нахождения постоянно действующего исполнительного органа – по месту нахождения органа или лица, имеющего право действовать от имени юридического лица без доверенности.

К числу важнейших условий осуществления административного производства по государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей является ведение Государственного реестра, содержащего сведения о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц и соответствующие документы¹.

Государственный реестр относится к числу федеральных информационных ресурсов, содержащий следующие сведения и документы о юридическом лице:

а) полное и (в случае, если имеется) сокращенное наименование, в т.ч. фирменное наименование для коммерческих организаций на русском языке. В установленных случаях – на языке народов Российской Федерации и (или) иностранном языке;

б) организационно-правовая форма;

в) адрес (местонахождение) постоянного действующего исполнительного органа юридического лица (в случае отсутствия постоянно действующего исполнительного органа юридического лица – иного органа или лица, имеющих право действовать от имени юридического лица без доверенности), по которому осуществляется связь с юридическим лицом;

г) способ образования юридического лица (создание или реорганизация);

д) сведения об учредителях юридического лица;

е) копии учредительных документов юридического лица;

ж) сведения о правопреемстве – для юридических лиц, созданных в результате реорганизации иных юридических лиц, для юридических лиц, в учредительные документы которых вносятся изменения в связи с реорганизацией, а также для юридических лиц, прекративших свою деятельность в результате реорганизации;

з) дата регистрации изменений, внесенных в учредительные документы юридического лица, или в случаях, установленных законом, дата получения регистрирующим органом уведомления об изменениях, внесенных в учредительные документы;

и) способ прекращения деятельности юридического лица (путем реорганизации или ликвидации);

¹ См.: Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). С. 344.

к) размер указанного в учредительных документах коммерческой организации уставного капитала (складочного капитала, уставного фонда, паевых взносов и др.);

л) фамилия, имя, отчество и должность лица, имеющего право без доверенности действовать от имени юридического лица, а также паспортные данные такого лица или данные иных документов, удостоверяющих личность в соответствии с законодательством Российской Федерации, и идентификационный номер налогоплательщика при его наличии;

м) сведения о лицензиях, полученных юридическим лицом.

Записи вносятся в Государственный реестр на основании документов, представленных заявителями при государственной регистрации юридических лиц и внесении изменений в Государственный реестр.

Каждой записи присваивается государственный регистрационный номер, и для каждой записи указывается дата внесения ее в Государственный реестр.

Сведения, содержащиеся в Государственном реестре, являются открытыми и общедоступными, за исключением паспортных данных физических лиц и их идентификационных номеров налогоплательщиков.

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129 предусматривает возможность отказа в государственной регистрации, а также ответственность за нарушение порядка государственной регистрации.

Отказ в государственной регистрации возможен в случае:

- непредставления указанных законом о государственной регистрации необходимых для выполнения процедуры документов;
- представления документов в ненадлежащий орган регистрации.

В решении об отказе в государственной регистрации должны содержаться основания отказа с обязательной ссылкой на конкретные нарушения, предусмотренные законом.

Решение об отказе в государственной регистрации должно быть принято в срок не более чем пять рабочих дней (по ст. 8 ФЗ № 129).

Должностные лица регистрирующих органов за нарушения требований законодательства, например, за необоснованный отказ в государственной регистрации, неосуществление государственной регистрации в установленные сроки или иное нарушение порядка государственной регистрации, установленного законом, несут ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

Определено также, что регистрирующий орган возмещает ущерб, причиненный отказом в государственной регистрации, уклонением от государственной регистрации или нарушением порядка государственной регистрации, совершенными по его вине.

Кроме того, заявители и (или) юридические лица несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации, за

непредставление или представление необходимых для включения в государственный реестр недостоверных сведений.

Регистрирующий орган вправе обратиться в суд с требованием о ликвидации юридического лица в случае допущенных при создании такого юридического лица грубых нарушений закона или иных правовых актов, если эти нарушения носят неустранимый характер, а также в случае неоднократных либо грубых нарушений законов или иных нормативных правовых актов о государственной регистрации юридических лиц.

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.

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

**Вопрос 3. Производство
по регистрации и снятию
граждан Российской
Федерации
с регистрационного учета
по месту пребывания
и месту жительства**

К правовым основам данного вида регистрационного производства относятся:

- 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»;

- Закон Российской Федерации от 25 июля 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 «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»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, в иных муниципальных образованиях являются подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

Местом пребывания является место, где гражданин временно проживает – гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, медицинская организация или иное подобное учреждение, учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, либо жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина.

Местом жительства является жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда (служебное жилое помещение, жилое помещение в общежитии, жилое помещение маневренного фонда, жилое помещение в доме системы социального обслуживания населения и др.) либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства. Местом жительства гражданина, относящегося к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведущего кочевой и (или) полукочевой образ жизни и не имеющего места, где он постоянно или преимущественно проживает, в соответствии с законодательством Российской Федерации может быть признано одно из поселений, находящихся в муниципальном районе, в границах которого проходят маршруты кочевий этого гражданина.

Постановлением Правительства РФ от 15 августа 2014 г. № 809 внесены ряд поправок в Правила регистрации граждан по месту пребывания и жительства, в частности, в связи с массовыми фактами фиктивной регистрации нормативно закреплено это понятие.

Фиктивной регистрацией гражданина по месту пребывания или по месту жительства является регистрация гражданина по месту пребы-

¹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. С. 491-492.

вания или по месту жительства на основании предоставления заведомо недостоверных сведений или документов для такой регистрации, либо его регистрация в жилом помещении без намерения пребывать (проживать) в этом помещении, либо регистрация гражданина по месту пребывания или по месту жительства без намерения нанимателя (собственника) жилого помещения предоставить это жилое помещение для пребывания (проживания) указанного лица.

Этим же Постановлением Правительства введена норма о том, что при выявлении факта фиктивной регистрации гражданина он снимается с регистрационного учета в установленном порядке.

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. Кроме того, ответственными за регистрацию являются собственники, самостоятельно осуществляющие управление своими жилыми помещениями, или уполномоченные лица товарищества собственников жилья либо управляющей жилищным фондом организации, уполномоченные лица органов управления жилищными и жилищно-строительными кооперативами.

Контроль за соблюдением гражданами и должностными лицами Правил регистрации возлагается на Главное управление по вопросам миграции МВД России и его территориальные подразделения. 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, являются территориальные органы МВД России.

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 трех дней со дня предоставления гражданину места в общежитии.

2. Необходимыми для регистрационного учета документами являются: паспорт; заграничный паспорт – для постоянно проживающих за границей граждан, которые временно находятся на территории Россий-

ской Федерации; свидетельство о рождении – для лиц, не достигших 14-летнего возраста; иные выдаваемые органами по вопросам миграции МВД России документы, удостоверяющие личность гражданина.

3. Регистрация граждан по месту пребывания реализуется в следующем порядке. Так, 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 возникновении иных обстоятельств, не позволяющих гражданину покинуть место его пребывания, срок пребывания может быть продлен органом регистрационного учета на необходимое для этого время»¹.

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 РФ от 11 ноября 2010 г. № 885, 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 т.ч. 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.

¹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. С. 491-494.

Регистрация граждан по месту жительства осуществляется в следующем порядке.

Гражданин, изменивший место жительства, обязан *не позднее семи 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, решение 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 трехдневный 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 трехдневный 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.

5. 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.

6. 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 трехдневный 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;

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

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

Органы регистрационного учета на основании полученных документов в трехдневный 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.

Вопрос 4. Производство по регистрации транспортных средств

В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных

регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» регистрация автотранспортных средств относится к числу государственных услуг. Согласно части 3 ст. 15 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» допуск транспортных средств, предназначенных для участия в дорожном движении на территории Российской Федерации, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации путем регистрации транспортных средств и выдачи соответствующих документов.

Государственная регистрация транспортных средств представляется «как обязательное условие для осуществления собственниками принад-

лежащих им имущественных прав на автомобили»¹. Регистрация транспортных средств без документа, удостоверяющего его соответствие установленным требованиям безопасности дорожного движения, запрещается.

Пункт 19 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции» закрепляет за полицией обязанность регистрировать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, автомототранспортные средства и прицепы к ним и выдавать в установленных случаях свидетельства о допуске их к перевозке опасных грузов.

Пункт «в» ст. 11 «Положения о Госавтоинспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации»² возлагает на Госавтоинспекцию обязанность «осуществлять регистрацию и учет автомототранспортных средств и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования, выдача регистрационных документов и государственных регистрационных знаков на зарегистрированные автомототранспортные средства и прицепы к ним, а также выдача паспортов транспортных средств в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации».

Пункт 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 12 августа 1994 г. № 938 «О государственной регистрации автомототранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации» устанавливает, что регистрацию транспортных средств на территории Российской Федерации осуществляют:

1) подразделения Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России (далее – ГИБДД МВД России) – автомототранспортных средств, имеющих максимальную конструктивную скорость более 50 км/час, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования;

2) органы государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации (далее – органы Гостехнадзора) – тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним, включая автомототранспортные средства, имеющие максимальную конструктивную скорость 50 км/час и менее, а также не предназначенные для движения по автомобильным дорогам общего пользования.

¹ Короткова О.И. Ошибки применения норм действующего законодательства должностными лицами, осуществляющими предоставление государственной услуги по регистрации транспортных средств, и судами при рассмотрении споров об обжаловании таких действий // Транспортное право. 2016. № 13.

² О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Нормативными правовыми актами МВД России утверждены «Правила регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹ (далее – Правила регистрации) и «Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним»² (далее – Административный регламент).

Правила регистрации устанавливают единый на всей территории Российской Федерации порядок регистрации в ГИБДД МВД России указанных автотранспортных средств. Порядок регистрации распространяется также на транспортные средства, зарегистрированные в других государствах и временно ввезенные на территорию Российской Федерации на срок более 6 месяцев.

Административный регламент определяет сроки и последовательность административных процедур (действий) должностных лиц подразделений Госавтоинспекции на районном и региональном уровнях, а также Центра специального назначения в области обеспечения безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, на которых возложена обязанность по предоставлению государственной услуги.

Административный регламент предоставляет право владельцу транспортного средства (далее – ТС) поставить его на учет в любом регионе и любом подразделении ГИБДД МВД России вне зависимости от места проживания. В случае регистрации ТС не по месту жительства его владельца код региона на государственных номерных знаках будет соответствовать региону регистрации ТС, но при этом в базе данных ГИБДД МВД России он будет числиться по реальному месту жительства автовладельца.

Регистрация ТС направлена на обеспечение государственного учета, осуществление надзора за соответствием конструкции, технического состояния и оборудования транспортных средств установленным требованиям безопасности, выявления преступлений и пресечения правонарушений, связанных с использованием ТС, исполнения законодательства Российской Федерации.

¹ О порядке регистрации транспортных средств [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 24 ноября 2008 г. № 1001. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 7 августа 2013 г. № 605. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Собственники ТС либо иные их законные владельцы обязаны в установленном порядке зарегистрировать ТС или изменить регистрационные данные в течение срока действия регистрационного знака «Транзит» или в течение 10 суток после приобретения, таможенного оформления, снятия с регистрационного учета транспортных средств, замены номерных агрегатов или возникновения иных обстоятельств, потребовавших изменения регистрационных данных.

Владельцы ТС обязаны прекратить его регистрацию (снять ТС с регистрационного учета) в подразделении Госавтоинспекции в связи с вывозом ТС за пределы Российской Федерации в целях постоянного использования либо после его утилизации. В отношении утраченных либо находящихся в розыске ТС регистрация прекращается по заявлению их собственников.

В рамках предоставления государственной услуги подразделениями Госавтоинспекции осуществляются регистрационные действия:

- регистрация ТС;
- изменение регистрационных данных;
- прекращение регистрации ТС;
- снятие с учета ТС.

Предоставление государственной услуги включает в себя следующие административные процедуры:

- 1) прием заявления;
- 2) проверка полноты и достоверности сведений, указанных в заявлении и прилагаемых документах, в т.ч. с использованием СМЭВ. Формирование и направление межведомственного запроса;
- 3) осмотр ТС;
- 4) принятие решения о проведении регистрационных действий либо об отказе в проведении регистрационных действий;
- 5) оформление документов, подлежащих выдаче заявителю;
- 6) проверка и подписание документов;
- 7) введение информации в автоматизированные информационные системы;
- 8) выдача документов и государственных регистрационных знаков;
- 9) сохранение документов, послуживших основанием для проведения регистрационных действий, прием регистрационных знаков для хранения и (или) утилизации.

Административные процедуры осуществляются в последовательно-сти, определенной блок-схемой предоставления государственной услуги (приложение № 2 к Административному регламенту).

Первая процедура – прием заявления.

Основанием для начала административной процедуры по приему заявления является получение от заявителя заявления и прилагаемых документов.

1. Сотрудник устанавливает личность заявителя и в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, полномочия заявителя на представление интересов владельца ТС, осуществляет контроль за соблюдением сроков, установленных для регистрации транспортных средств.

2. Заявление установленной формы и прилагаемые документы рассматриваются непосредственно после получения. Сотрудником осуществляется проверка подлинности, полноты и правильности оформления представленных документов, удостоверяемая его подписью.

В случае выявления недостатков в представленных документах они возвращаются для устранения выявленных недостатков.

3. При наличии соответствующих технических возможностей регистрационных подразделений бланки заявлений, размещенные в Едином портале, заполненные заявителями, заверенные электронной подписью, формируемой от имени пользователя Единого портала вместе с копиями документов, необходимых для совершения регистрационных действий, проходят первоначальную обработку и проверку содержащихся в них сведений в электронном виде.

Результатом выполнения административной процедуры является отметка в заявлении, заверенная подписью с указанием фамилии сотрудника, принявшего документы, даты и времени их принятия.

Вторая процедура – проверка полноты и достоверности сведений, указанных в заявлении и прилагаемых документах, в т.ч. с использованием СМЭВ. Формирование и направление межведомственного запроса.

Проверка полноты достоверности сведений о владельце ТС и (или) ТС осуществляется в автоматизированном порядке по автоматизированным информационным системам во время ввода данных при проведении соответствующих административных действий.

Сотрудником проверяется факт и правильность уплаты государственной пошлины.

Результатом выполнения административной процедуры является отметка в заявлении, заверенная подписью сотрудника, принявшего документы, с указанием фамилии, даты и времени их принятия.

Третья процедура – осмотр транспортного средства.

Осмотр ТС производится в следующих случаях:

- при регистрации ТС;
- изменении регистрационных данных о собственнике (владельце) ТС;
- внесении изменений в регистрационные данные, не связанные с изменением фамилии, имени, отчества, адреса места жительства физического лица, наименования и адреса места нахождения юридического лица, а также с получением регистрационных знаков и (или) регистрационного документа, и (или) паспорта ТС взамен утраченных или пришедших в негодность;

- снятии с учета ТС в связи с его вывозом за пределы Российской Федерации на постоянное пребывание, за исключением случаев, если ТС вывезено и оставлено прежним или новым владельцем за пределами Российской Федерации, при наличии соответствующей отметки в регистрационных документах.

Сотрудником производится визуальный осмотр ТС на предмет соответствия идентификационной маркировки с представленными документами на ТС, а также для проверки ее подлинности.

Производится осмотр конструкции ТС на соответствие требованиям законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения и сведениям, указанным в представленных документах.

Результатом выполнения данной административной процедуры является отметка в заявлении, заверенная подписью с указанием фамилии сотрудника, проводившего осмотр, даты и времени проведения осмотра.

Четвертая процедура – принятие решения о проведении регистрационных действий либо об отказе в проведении регистрационных действий.

Сотрудником принимается решение о корректировке регистрационных данных о ТС и (или) прежнем собственнике в автоматизированных информационных системах.

При отсутствии возможности корректировки по месту прежней регистрации ТС направляется уведомление о необходимости внесения изменений в автоматизированные информационные системы.

Результатом административной процедуры является отметка сотрудником на заявлении с указанием принятого решения о проведении заявленного регистрационного действия или об отказе в предоставлении государственной услуги, заверенная подписью сотрудника, принявшего решение, с указанием фамилии, даты и времени принятия решения.

Пятая процедура – оформление документов, подлежащих выдаче заявителю.

Основанием для начала административной процедуры является принятое решение о проведении регистрационных действий с отметкой в заявлении.

При проведении регистрационных действий с ТС выдаются (оформляются) следующие регистрационные документы:

- свидетельство о регистрации транспортного средства и регистрационные знаки;
- паспорт транспортного средства с необходимыми отметками;
- оригиналы документов, удостоверяющих право собственности или владения на транспортные средства или номерные агрегаты;

- копии (ксерокопии) указанных документов, заверенные подписью сотрудника, приобщаются к материалам, послужившим основанием для производства регистрационных действий.

Результатом административной процедуры по оформлению регистрационных документов являются оформленные сотрудником регистрационные документы, паспорта ТС и иные документы, выдаваемые регистрационным подразделением.

Шестая процедура – проверка и подписание документов.

Основанием для начала административной процедуры является оформление свидетельства о регистрации ТС, паспорта ТС и (или) свидетельства о соответствии ТС с внесенными в его конструкцию изменениями требованиям безопасности.

Результатом административной процедуры являются заверенные подписью сотрудника и печатью подразделения Госавтоинспекции записи в документах, подлежащих выдаче. Время выполнения административной процедуры – до 5 минут.

Седьмая процедура – введение информации в автоматизированные информационные системы.

Основанием для начала административной процедуры является подписание и заверение печатью подразделения Госавтоинспекции документов, подлежащих выдаче заявителю. Результатом исполнения административной процедуры является запись в реестре регистрации ТС о произведенных регистрационных действиях, выдаче и приеме регистрационных документов и регистрационных знаков.

Внесенная информация заверяется квалифицированной электронной подписью. Сведения об отказе в предоставлении государственной услуги вносятся в автоматизированные информационные системы.

Восьмая процедура – выдача документов и государственных регистрационных знаков.

После совершения регистрационных действий на зарегистрированное ТС заявителю выдаются регистрационные знаки, свидетельство о регистрации ТС, паспорт ТС и (или) свидетельство о соответствии ТС с внесенными в его конструкцию изменениями требованиям безопасности.

Результатом исполнения административной процедуры является выдача заявителю оформленных документов и государственных регистрационных знаков, удостоверяемая его подписью в заявлении.

Девятая процедура – сохранение документов, послуживших основанием для предоставления государственной услуги, прием регистрационных знаков для хранения и (или) утилизации.

Основанием для начала административной процедуры является принятое решение о предоставлении государственной услуги с отметкой в заявлении.

Документы, предусмотренные Административным регламентом, выданные регистрационные знаки «Транзит», регистрационные документы и регистрационные номера государств, в которых зарегистрированы ТС, ввезенные в Российскую Федерацию (если документы и номера не изъяты таможенными органами), принимаются, о чем в заявлении делается отметка с указанием фамилии сотрудника, принявшего документы, даты и времени.

Регистрационные документы и регистрационные номера государств, в которых зарегистрированы ТС, временно ввезенные в Российскую Федерацию, хранятся в регистрационном подразделении в течение срока, на который ввезено ТС.

Реестр регистрации ТС, дела с документами, послужившими основанием для производства регистрационных действий, хранятся в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Время выполнения административной процедуры – до 5 минут.

Сроки исполнения каждой административной процедуры должны соответствовать указанным в Административном регламенте. При этом суммарный срок предоставления государственной услуги не должен превышать 60 минут с момента приема сотрудником заявления и необходимого комплекта документов с учетом режима работы соответствующего подразделения Госавтоинспекции.

Таким образом, государственная регистрация ТС является одним из видов административных производств, состоящих из оптимального количества процедур и действий, выполнение которых в надлежащем порядке гарантирует высокую эффективность реализации гражданами своих прав на данный вид движимого имущества.

Лекция 7. Лицензионное производство

Вопросы:

1. Понятие, основы правового регулирования, субъекты и объекты лицензионного производства.

2. Стадии и общий порядок по лицензированию отдельных видов деятельности.

3. Особенности лицензирования оборота оружия, частной охранной и детективной деятельности.

Вопрос 1. Понятие, основы правового регулирования, субъекты и объекты административной процедуры лицензирования

Происходящие в России глубокие социально-экономические преобразования, закономерные процессы демократизации общества и государства формируют необходимые предпосылки для реализации конституционных прав и свобод граждан в различных сферах деятельности. Упразднение государственной монополии на осуществление отдельных видов деятельности, производств и услуг определило не только предпринимательскую активность, но и необходимость создания четкой системы правового регулирования общественных отношений, складывающихся в новых сферах деятельности юридических и физических лиц. В этих условиях возникает объективная необходимость совершенствования механизма правового регулирования и поиска новых форм и методов правового воздействия на складывающиеся общественные отношения в целях их упорядочения, охраны и дальнейшего развития. Решение этой сложной задачи вызывает потребность не только обновления, улучшения российского законодательства, но и формирования многих принципиально важных правовых институтов, отвечающих новым экономическим отношениям, к числу которых относятся административное производство лицензирования.

Лицензия (лат. *licentia* – свобода, право; англ. – *licence*) – это выдаваемое специально уполномоченными органами государственного управления разрешение на реализацию вида деятельности, который в соответствии с действующим законодательством подлежит лицензированию.

Федеральный закон № 99 в ст. 3 дает нормативно закрепленное и более развернутое понятие **лицензии** – *«это 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 форме электронного документа»¹.

Лицензирование отдельных видов деятельности, производств, работ, услуг, а также оборота ряда предметов и веществ получило широкое распространение и активно применяется во всех сферах хозяйственной деятельности. Осуществление лицензирования возложено на уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Специфика сферы исполнительно-распорядительной деятельности, правовое положение, методы и средства правового регулирования, используемые государственно-властными субъектами, осуществляющими лицензирование, определяют административно-правовую природу лицензионно-разрешительной системы России.

В законодательстве, теории и практике для обозначения разрешительной системы используют две правовые категории – «лицензия» и «разрешение». Большинство исследователей данные категории рассматривают как синонимы, отсюда знак равенства между понятиями «разрешительная система» и «лицензионно-разрешительная система», а в ряде случаев и «лицензионная деятельность». По нашему мнению, их можно рассматривать как однопорядковые, в какой-то мере тождественные понятия.

Лицензионно-разрешительная система в широком смысле представляет собой самостоятельное направление деятельности исполнительной власти, основанное на особом порядке сочетания способов правового регулирования и средств административно-правового воздействия, определяющего порядок правоприобретения, правореализации и прекращения правообладания специальным административно-правовым статусом.

Законодатель дает следующее определение **лицензируемого вида деятельности** – *«это вид деятельности, на осуществление которого на территории Российской Федерации требуется получение лицензии в соответствии с порядком, установленном нормативными правовыми актами»².*

Задачами лицензирования отдельных видов деятельности являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическим ли-

¹ О лицензировании отдельных видов деятельности [Электронный ресурс]: федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

² Там же.

цом, его руководителем и иными должностными лицами, индивидуальным предпринимателем, его уполномоченными представителями требований, которые установлены федеральным законодательством и принимаемыми в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Соответствие соискателя лицензии этим требованиям является необходимым условием для предоставления лицензии, их соблюдение лицензиатом обязательно при осуществлении лицензируемого вида деятельности¹.

Правовую основу лицензионно-разрешительного производства образует ряд нормативных правовых актов, в числе которых:

- Федеральный закон от 4 мая 2011 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности», а также нормы, содержащиеся в иных федеральных законах, например, от 13 декабря 1996 г. «Об оружии», от 29 декабря 2012 г. «Об образовании в Российской Федерации»;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности»².

ФЗ № 99 установил, что основными принципами осуществления лицензирования являются:

- 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 О лицензировании отдельных видов деятельности [Электронный ресурс]: федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

² Об организации лицензирования отдельных видов деятельности [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 957. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Отличительным признаком административной процедуры лицензирования является множественность субъектов, правомочных осуществлять эту деятельность. Данное обстоятельство четко сформулировано в ФЗ № 99, который «регулирует отношения, возникающие между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности в соответствии с перечнем, предусмотренным пунктом 1 статьи 12 настоящего Федерального закона»¹.

Рассмотрим, какие **субъекты лицензионной деятельности** выделяет закон.

1. Лицензирующие органы – уполномоченные федеральные органы исполнительной власти или их территориальные органы и в случае передачи осуществления полномочий Российской Федерации в области лицензирования органам государственной власти субъектов Российской Федерации – органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие лицензирование.

Лицензирование осуществляют большинство федеральных органов исполнительной власти, перечень которых утверждается Правительством РФ.

2. Соискатель лицензии – гражданин, юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, обратившиеся в лицензирующий орган с заявлением о предоставлении лицензии.

3. Лицензиат – гражданин, юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, имеющий лицензию на осуществление конкретного вида деятельности.

В организации лицензирования отдельных видов деятельности ключевая роль принадлежит Правительству Российской Федерации.

Согласно ст. 5 ФЗ № 99 в целях обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации Правительство Российской Федерации наделяется следующими полномочиями:

1) определение федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование конкретных видов деятельности;

2) утверждение положений о лицензировании конкретных видов деятельности и принятие нормативных правовых актов по вопросам лицензирования;

3) утверждение порядка предоставления документов по вопросам лицензирования в форме электронных документов, подписанных элек-

¹ О лицензировании отдельных видов деятельности [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

тронной подписью, с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в т.ч. единого портала государственных и муниципальных услуг;

4) утверждение типовой формы лицензии;

5) утверждение показателей мониторинга эффективности лицензирования, порядка проведения такого мониторинга, порядка подготовки и представления ежегодных докладов о лицензировании.

Согласно закону лицензирующие органы осуществляют следующие полномочия:

1) осуществление лицензирования конкретных видов деятельности;

2) проведение мониторинга эффективности лицензирования, подготовка и представление ежегодных докладов о лицензировании;

3) утверждение форм заявлений о предоставлении лицензий, переоформлении лицензий, а также форм уведомлений, предписаний об устранении выявленных нарушений лицензионных требований, выписок из реестров лицензий и других используемых в процессе лицензирования документов;

4) предоставление заинтересованным лицам информации по вопросам лицензирования, включая размещение этой информации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальных сайтах лицензирующих органов с указанием адресов электронной почты, по которым пользователями этой информацией могут быть направлены запросы и получена запрашиваемая информация.

Лицензирующие органы формируют открытые и общедоступные государственные информационные ресурсы, содержащие сведения из реестров лицензий, положения о лицензировании конкретных видов деятельности, а также технические регламенты и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, устанавливающие обязательные требования к лицензируемым видам деятельности, за исключением случаев, если в интересах сохранения государственной или служебной тайны свободный доступ к таким ресурсам ограничен.

Длительное время среди субъектов, осуществляющих лицензирование, важное место занимало МВД России и его территориальные органы. Однако 5 апреля 2016 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин своим Указом № 157 принял решение о создании Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации. Одна из основных задач этой федеральной службы определена в п. «ж» – «осуществление федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере оборота оружия и в сфере частной охранной деятельности, а также осуществление вневедомственной охраны».

Статья 9 Федерального закона № 226 от 3 июля 2016 г. «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» приводит перечень общих полномочий этой федеральной службы:

- «выдавать гражданам и организациям при наличии оснований, предусмотренных федеральным законом, лицензии на приобретение гражданского и служебного оружия; лицензии на осуществление деятельности по торговле оружием, основными частями огнестрельного оружия и патронами к нему; лицензии на экспонирование и (или) коллекционирование оружия, основных частей огнестрельного оружия и патронов к нему; разрешения на хранение или хранение и ношение гражданского и служебного оружия, на хранение и ношение наградного оружия, на транспортирование, ввоз на территорию Российской Федерации и вывоз с территории Российской Федерации указанного оружия и патронов к нему; разрешения на хранение и использование или хранение и ношение отдельных типов и моделей боевого ручного стрелкового и служебного оружия, полученного во временное пользование в соответствии с федеральным законом; вести в соответствии с федеральным законом учет оружия и патронов к нему;

- контролировать оборот гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, сохранность и техническое состояние боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций, а также соблюдение гражданами и организациями законодательства Российской Федерации в области оборота оружия;

- производить контрольный отстрел оружия с нарезным стволом;

- выдавать при наличии оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации, лицензии на осуществление частной охранной деятельности; выдавать для подтверждения правового статуса удостоверения частного охранника; проводить периодические проверки частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением оружия и специальных средств;

- выдавать в соответствии с законодательством Российской Федерации во временное пользование физическим и юридическим лицам отдельные виды, типы и модели оружия и патронов к нему, предусмотренные нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации;

- осуществлять контроль за деятельностью частных охранных организаций, а также участвовать в осуществлении контроля за соблюдением образовательными организациями, реализующими программы профессиональной подготовки частных охранников и дополнительные профессиональные программы для руководителей частных охранных орга-

низаций, требований и условий, установленных законодательством Российской Федерации»¹.

Законодатель внес необходимые изменения в Федеральный закон «О полиции», оставив за ней обязанности по контролю соблюдения гражданами и юридическими лицами правил лицензирования оборота оружия, частной охранной и детективной деятельности².

Объекты лицензирования – то, по поводу чего (или в связи с чем) возникают правовые отношения между субъектами лицензирования. Они могут быть самыми различными.

Федеральный закон № 99 в ст. 12 устанавливает перечень видов деятельности, на осуществление которых требуются лицензии.

Государство и законодатель проводят последовательную политику по сокращению лицензируемых видов деятельности.

Указ Президента РФ от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» определил приоритетные направления в правовом регулировании – существенно сокращать перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию. Об этом свидетельствует следующая динамика. Согласно Федеральному закону от 8 августа 2001 г. № 128 было закреплено 125 видов лицензируемой деятельности, затем в 2007 г. в Федеральный закон № 128 вносились изменения Государственной Думой шесть раз, в 2008 г. – четыре раза, в 2009 г. – два раза. Наконец, принятый в 2011 г. ФЗ № 99 число лицензируемых видов деятельности сократил до 49 видов.

Между тем возникающие проблемы в регулировании изменяющихся общественных отношений вынуждают государство отступать от этих концептуальных подходов. Так, Государственная Дума в 2012 г., внося очередное изменение в этот закон, добавила пятидесятый вид, предусмотрев лицензирование деятельности, связанной с производством взрывчатых материалов промышленного назначения.

В связи с массовыми нарушениями прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства Государственной Думой был принят 21 июня 2014 г. Федеральный закон № 255, который внес ряд принципиальных

¹ О войсках национальной гвардии Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» [Электронный ресурс]: федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 227-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

поправок в законодательство, регламентирующее деятельность жилищных органов управляющих компаний.

Так, статья 12 ФЗ № 99 была дополнена 51-м лицензируемым видом (установление порядка лицензирования предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами).

Внесены несколько существенных поправок в Жилищный кодекс РФ, в частности, введена ст. 192, которая определяет порядок лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами.

Следует назвать некоторые другие объекты лицензирования: разработка, производство, реализация и приобретение в целях продажи специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации; производство и реализация защищенной от подделок полиграфической продукции; разработка, производство, испытание и ремонт авиационной техники; разработка, производство, испытание, установка, монтаж, техническое обслуживание, ремонт, утилизация и реализация вооружения и военной техники; 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; деятельность по хранению и уничтожению химического оружия; эксплуатация взрывопожароопасных производственных объектов; производство лекарственных средств; оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивирование наркосодержащих растений; частная охранная деятельность; частная детективная (сыскная) деятельность и ряд других.

Таким образом, по итогам рассмотрения первого вопроса можно сформулировать следующие **выводы**:

1. Лицензирование рассматривается как важная форма социального контроля за осуществлением отдельных видов деятельности (работ, услуг), оборотом потенциально опасных предметов и веществ, осуществляемая с целью защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства.

2. Лицензия – это выдаваемое специально уполномоченными органами государственного управления разрешение на осуществление вида деятельности, который в соответствии с действующим законодательством подлежит лицензированию.

3. Лицензируемый вид деятельности – это вид деятельности, на осуществление которого на территории Российской Федерации требуется получение лицензии в соответствии с порядком, установленном нормативными правовыми актами.

4. Субъектами лицензионно-разрешительной системы являются: лицензирующие органы, лицензиат, соискатель лицензии.

Вопрос 2. Стадии и общий порядок по лицензированию отдельных видов деятельности

Законодатель определяет лицензирование как «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»¹.

Нормативно-правовые акты определяют ряд общих правил, регламентирующих лицензионно-разрешительное производство.

1. **Лицензия выдается на каждый вид деятельности**, которая может осуществляться только получившим лицензию юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем. Деятельность, на осуществление которой лицензия предоставлена федеральным органом исполнительной власти, может осуществляться на всей территории Российской Федерации. Деятельность, на осуществление которой лицензия предоставлена лицензирующим органом субъекта Российской Федерации, может осуществляться на территории иных субъектов Российской Федерации при условии уведомления лицензиатом лицензирующих органов соответствующих субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

2. Одной из новаций ФЗ № 99 является то, что **лицензия действует бессрочно**. Ранее действующее законодательство устанавливало, что срок действия лицензии не мог быть менее чем пять лет.

3. Для получения лицензии соискатель лицензии представляет в соответствующий лицензирующий орган **заявление, к которому прилагает документы**, перечень которых закреплен в федеральном законодательстве.

4. Лицензирующий орган принимает решение о предоставлении или отказе в предоставлении лицензии в **срок, не превышающий сорока пяти дней** со дня поступления заявления о предоставлении лицензии со всеми необходимыми документами. Соответствующее решение оформляется приказом лицензирующего органа.

¹ О лицензировании отдельных видов деятельности [Электронный ресурс]: федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

Более короткие сроки принятия решения о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии могут устанавливаться положениями о лицензировании конкретных видов деятельности.

Лицензирующий орган обязан в указанный срок уведомить соискателя лицензии о принятии решения или об отказе в таковом. Уведомление о предоставлении лицензии направляется (вручается) соискателю лицензии в письменной форме.

5. Основаниями для отказа в предоставлении лицензии являются:

1) наличие в представленных соискателем лицензии заявлении о предоставлении лицензии и прилагаемых к нему документах недостоверной или искаженной информации;

2) установленное в ходе проверки несоответствие соискателя лицензии лицензионным требованиям;

Не допускается отказ в выдаче лицензии на основании величины объема продукции (работ, услуг), производимой или планируемой для производства соискателем лицензии.

6. Действие лицензии может приостанавливаться лицензирующим органом в случаях, предусмотренных ст. 20 ФЗ № 99:

1) привлечение лицензиата к административной ответственности за неисполнение в установленный срок предписания об устранении грубого нарушения лицензионных требований, выданного лицензирующим органом в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

2) назначение судом лицензиату административного наказания в виде административного приостановления деятельности за грубое нарушение лицензионных требований в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

7. Лицензирующие органы в пределах их компетенции осуществляют **контроль соблюдения лицензиатом требований и условий**, определенных положением о лицензировании конкретного вида деятельности.

К отношениям, связанным с осуществлением лицензионного контроля, применяются положения Федерального закона № 294-ФЗ¹ с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных ст. 19 ФЗ № 99.

Контрольные проверки лицензирующих органов подразделяются на **плановые, внеплановые и документарные**.

¹ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Электронный ресурс]: федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В отношении соискателя лицензии, представившего заявление о предоставлении лицензии, или лицензиата, представившего заявление о переоформлении лицензии, лицензирующим органом проводятся документарные проверки и внеплановые выездные проверки без согласования в установленном порядке с органом прокуратуры.

Предметом документарной проверки соискателя лицензии или лицензиата являются сведения, содержащиеся в представленных заявлениях и документах, в целях оценки соответствия таких сведений положениям действующего законодательства, а также сведениям о соискателе лицензии или лицензиате, содержащимся в едином государственном реестре юридических лиц, едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей и других федеральных информационных ресурсах.

Предметом внеплановой выездной проверки являются состояние помещений, зданий, сооружений, технических средств, оборудования, иных объектов, которые предполагается использовать лицензиатом при осуществлении лицензируемого вида деятельности, и наличие необходимых для осуществления лицензируемого вида деятельности работников в целях оценки соответствия таких объектов и работников лицензионным требованиям. Внеплановая выездная проверка может быть проведена лицензирующим органом по таким обращениям граждан или организаций после согласования в установленном порядке с органом прокуратуры по месту осуществления лицензируемого вида деятельности. При этом лицензирующий орган вправе проводить внеплановую выездную проверку без направления предварительного уведомления лицензиату.

Плановая проверка лицензиата проводится в соответствии с ежегодным планом проведения плановых проверок, разработанным в установленном порядке и утвержденным лицензирующим органом.

8. Лицензирующие органы ведут **реестры лицензий на виды деятельности**, лицензирование которых они осуществляют.

В реестре лицензий, помимо сведений, составляющих содержание лицензии, должны быть указаны:

- сведения о регистрации лицензии в реестре лицензий;
- основания и даты приостановления и возобновления действия лицензии;
- основание и дата аннулирования лицензии;
- основание и срок применения упрощенного порядка лицензирования;
- сведения об адресах мест осуществления лицензируемого вида деятельности;
- сведения о выдаче документа, подтверждающего наличие лицензии;

- основание и дата прекращения лицензии;
- иные сведения, определенные положениями о лицензировании конкретных видов деятельности.

9. Соискатель лицензии имеет **право обжаловать** в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, **отказ лицензирующего органа в предоставлении лицензии или его бездействие**, а также решение о приостановлении действия лицензии либо ее аннулировании.

10. Перечень видов лицензируемой деятельности не подлежит расширительному толкованию.

Можно выделить следующие стадии лицензионного производства:

1) **стадия возбуждения производства по делу**, которая подразделяется на следующие этапы:

- регистрация поступившего заявления;
- проверка полноты представленных материалов и правоспособности заявителя;
- принятие заявления к рассмотрению и заведение лицензионного дела;

2) **стадия рассмотрения дела по существу** состоит из этапов:

- проверка документов с точки зрения их содержания и оценка знаний соискателя;
- вынесение решения;

3) **стадия исполнение принятого решения**;

4) **стадия пересмотра решения или обжалования принятого решения** (факультативная стадия).

Производство по выдаче лицензий начинается **со стадии возбуждения производства по делу**, т.е. с момента подачи соискателем лицензии заявления со всеми необходимыми правильно оформленными документами и его регистрации. Заявление есть первичное юридическое действие, представляющее собой обращение к компетентному органу или должностному лицу с целью реализации субъективного права либо реализации обязанности. Заявление как юридический факт порождает правовые последствия, одним из которых становится обязанность соответствующего органа предпринять определенные действия.

На этой стадии должны быть решены два ключевых вопроса лицензирующего органа:

- 1) подано ли заявление о выдаче лицензии правоспособным лицом;
- 2) предоставлены ли соискателем все документы, необходимые для рассмотрения вопроса о выдаче лицензии.

Если данные требования не соблюдены, возможен отказ в принятии заявления к рассмотрению (п. 1 ч. 5 ст. 9 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. «Об оружии», п. 7 ч. 3 ст. 6 Закона от 11 марта 1992 г.

«О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации») или возвращение документов на дооформление.

Для получения лицензии необходимо соблюсти ряд условий. Законодатель четко определил в нормативных актах, регламентирующих тот или иной вид деятельности, основания, препятствующие получению лицензии. Некоторые из них не вызывают сомнений – лицензии не выдаются гражданам, имеющим судимость за совершение умышленного преступления; состоящим на учете в органах здравоохранения по поводу психического заболевания, алкоголизма или наркомании.

Стадия рассмотрения дела включает в себя этапы подготовки дела к рассмотрению, непосредственного его разбирательства – изучения предоставленных документов, проверку обозначенной в них информации и принятие решений по существу.

Изучение представленных на получение лицензии документов должно быть ориентировано на выявление обстоятельств, препятствующих выдаче лицензии.

По общему правилу, основанием отказа в выдаче лицензии могут быть признаны наличие в документах, представленных заявителем, недостоверной или искаженной информации; отрицательное экспертное заключение, установившее несоответствие условиям, необходимым для осуществления конкретного вида деятельности, и условиям безопасности.

В то же время основания отказа в выдаче лицензии конкретизируются в законах и нормативных актах, регламентирующих порядок лицензирования отдельных видов деятельности.

В соответствии с порядком ведения лицензионной деятельности для рассмотрения и принятия решения отводится месячный срок. В случае необходимости проведения дополнительной, в т.ч. независимой, экспертизы решение принимается в 15-дневный срок после получения экспертного заключения, но не позднее 60 дней со дня подачи заявления с необходимыми документами.

Особое значение для ограждения лиц от необоснованных решений имеет требование нормативных актов об обязательном письменном уведомлении граждан, обратившихся с заявлением о выдаче лицензии, о причинах и мотивах принятия отрицательного решения по заявлению. Такое решение может быть обжаловано в установленном законом порядке.

Наличие стадии **пересмотра принятых решений** является важной гарантией законности и обеспечения прав граждан.

Под пересмотром понимается рассмотрение дел органами, на которые возложен контроль за законностью осуществления лицензирования или повторное рассмотрение дел органом, который принял решение об отказе в выдаче лицензии. Во всех случаях пересмотр означает новое

разбирательство дела субъектом, наделенным правом отменять, изменять или оставлять ранее принятое решение без изменений. Правом пересмотра наделены органы, принявшие решение, вышестоящий орган (должностное лицо), суд.

Процессуальным основанием пересмотра могут быть жалоба лица, которому отказали в выдаче лицензии (разрешения); усмотрение вышестоящего органа; протест прокурора.

В отличие от других стадий лицензионного производства, стадия пересмотра факультативна. Достаточно низкий процент дел рассматривается в порядке контроля. Факт существования такой стадии имеет большое превентивное значение, дисциплинирует тех, кому поручено принимать решение об отказе в выдаче или продлении срока лицензии.

Вопрос 3. Особенности лицензирования оборота оружия, частной охранной и детективной деятельности

На Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации возложены функции по лицензированию таких видов деятельности, как частная детективная и частная охранная деятельность, а также совместно с иными органами исполнительной власти – деятельность по разработке,

производству, испытанию, хранению, ремонту и утилизации гражданского и служебного оружия и основных частей огнестрельного оружия, торговле гражданским и служебным оружием и основными частями огнестрельного оружия, деятельность по разработке, производству, испытанию, хранению, реализации и утилизации боеприпасов, взрывчатых материалов промышленного назначения, пиротехнических изделий IV и V классов в соответствии с национальным стандартом, применение взрывчатых материалов промышленного назначения, пиротехнических изделий IV и V классов в соответствии с техническим регламентом.

Этот вид лицензионной деятельности связан с регулированием особых общественных отношений, участие в которых требует соблюдения комплекса мер по обеспечению безопасности.

Таким образом, деятельность органов войск национальной гвардии в сфере лицензирования – это комплексная правонадлительная деятельность, имеющая своей целью помощь заявителям в реализации их прав и свобод, предусмотренных законом, а также недопущение в случаях, предусмотренных правовыми нормами, выдачи лицензий субъектам, действия которых могут причинить ущерб правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства.

Государственно-властный характер лицензионно-разрешительной деятельности выражается в том, что субъекты, осуществляющие лицензирование, действуют от имени и по поручению государства, выполняют публичные задачи и исполняют те обязанности по лицензированию и разрешению, о которых говорят соответствующие предписания. При этом наиболее четко государственно-властный характер деятельности по лицензированию проявляется в полномочиях принимать у заявителей соответствующие документы о разрешении и лицензировании, установлении личности заявителя, истребовании документов, подтверждающих возможность соблюдения лицензионных условий и требований и т.д.

Юридическая природа лицензионной деятельности органов Росгвардии заключается, главным образом, в достижении юридического результата, который реализуется в виде правового акта уполномоченного органа (должностного лица). Это могут быть различные мотивированные заключения о лицензированном приобретении, торговле оружием и патронами к нему. Представленные правовые акты являются юридическим основанием оформления органами Росгвардии тех лицензий, которые они обязаны выдавать на основании, в частности, ст. 9 Федерального закона № 226 от 3 июля 2016 г. «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

Оборот оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации подлежит лицензированию по общим правилам, определенным в ФЗ № 99, а отдельные особенности нормативно закреплены в Федеральном законе от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии». Кроме того, процедуры лицензирования оборота оружия закреплены в Постановлении Правительства России от 21 июля 1998 г. № 814 «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации», а также приказами директора Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации.

Следует отметить, что с 2014 г. федеральными законами от 2 апреля № 63 и от 21 июля № 227 внесены существенные поправки в Федеральный закон «Об оружии» и ряд других законодательных актов, направленных на ужесточение порядка лицензирования оборота оружия и ответственности за нарушения лицензионных требований.

В частности, относительно ограничений на выдачу лицензий законодатель установил, что лицензия на деятельность, связанную с оборотом оружия, не выдается лицам:

- имеющим неснятую или непогашенную судимость за преступления, совершенные умышленно, либо имеющим снятую или погашенную судимость за тяжкое или особо тяжкое преступление, совершенное с применением оружия;

- совершившим повторно в течение года административное правонарушение, посягающее на общественный порядок и общественную безопасность или установленный порядок управления, административное правонарушение, связанное с нарушением правил охоты, либо административное правонарушение в области незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов и потребления без назначения врача наркотических средств или психотропных веществ, — до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

- не представившим медицинского заключения об отсутствии медицинских противопоказаний к владению оружием.

Перечень заболеваний, при наличии которых противопоказано владение оружием, определяется Правительством Российской Федерации. Порядок проведения медицинского освидетельствования на наличие медицинских противопоказаний к владению оружием и форма медицинского заключения об отсутствии (наличии) медицинских противопоказаний к владению оружием устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения. Срок действия указанного медицинского заключения для получения лицензии на приобретение оружия составляет один год со дня его выдачи. Осмотр врачом-психиатром и врачом — психиатром-наркологом при проведении медицинского освидетельствования на наличие медицинских противопоказаний к владению оружием осуществляется в медицинских организациях государственной или муниципальной системы здравоохранения по месту жительства (пребывания) гражданина Российской Федерации. Медицинское освидетельствование на наличие медицинских противопоказаний к владению оружием осуществляется за счет средств граждан.

Кроме того, этими поправками ужесточена административная и уголовная ответственность. Так, ст. 20.8 КоАП РФ дополнена ч. 4.1 и 4.2 следующего содержания:

«4.1. Ношение огнестрельного оружия лицом, находящимся в состоянии опьянения, —

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с конфискацией оружия и патронов к нему или без таковой либо лишение права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия на срок от одного года до двух лет с конфискацией оружия и патронов к нему или без таковой.

4.2. Невыполнение лицом, осуществляющим ношение огнестрельного оружия, законного требования сотрудника полиции о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения, —

влечет лишение права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия на срок от одного года до двух лет с конфискацией оружия и патронов к нему или без таковой»¹.

В Уголовный кодекс РФ введена ст. 224 «Небрежное хранение огнестрельного оружия».

«Часть 1. Негрежное хранение огнестрельного оружия, создавшее условия для его использования другим лицом, если это повлекло смерть человека или иные тяжкие последствия, –

наказывается штрафом в размере до ста тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо обязательными работами на срок до трехсот шестидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо ограничением свободы на срок до одного года, либо арестом на срок до шести месяцев»².

Часть 2 предусматривает ответственность за те же деяния, но повлекшие смерть двух или более лиц. Они наказываются обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на срок до двух лет.

Лицам, владеющим на законном основании оружием и имеющим право на его ношение, запрещается ношение оружия в состоянии опьянения, запрещается иметь при себе оружие во время участия в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях, пикетировании, религиозных обрядах и церемониях, культурно-развлекательных, спортивных и иных публичных мероприятиях, за исключением лиц, принимающих непосредственное участие в спортивных мероприятиях с использованием спортивного оружия, казаков, участвующих в собраниях казачьих обществ, религиозных обрядах и церемониях, культурно-развлекательных мероприятиях, связанных с ношением казачьей формы, лиц, участвующих в религиозных обрядах и церемониях, культурно-развлекательных мероприятиях, связанных с ношением национального костюма, в местностях, где ношение клинкового холодного оружия является принадлежностью такого костюма, а также лиц, уполномоченных организатором определенного публичного мероприятия обеспечивать общественный порядок и безопасность граждан, соблюдение законности при его проведении.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 195-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Организаторы культурно-развлекательных и спортивных мероприятий вправе осуществлять временное хранение принадлежащего гражданам оружия в соответствии с настоящим федеральным законом.

Кроме того, законодатель предоставил право сотрудникам органов внутренних дел изымать оружие и боеприпасы к нему у лиц, хотя имеющих лицензию, но допускающих ношение оружия в состоянии опьянения, в случае нарушения гражданами правил хранения, изготовления, продажи, передачи или использования оружия и патронов к нему, а также пересылки оружия до принятия окончательного решения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

К особенностям лицензионного производства оборота оружия, помимо возможности участия в нем физических лиц, следует также отнести широкое разнообразие сроков действия выданных лицензий.

Так, лицензии на приобретение оружия и патронов к нему выдаются на основании заявлений граждан Российской Федерации. Срок действия лицензии на приобретение оружия и патронов к нему – шесть месяцев со дня выдачи лицензии.

Право на приобретение оружия на территории Российской Федерации имеют:

- 1) государственные военизированные организации;
- 2) юридические лица с особыми уставными задачами;
- 3) юридические лица – поставщики;
- 4) юридические и физические лица, занимающиеся коллекционированием или экспонированием оружия;
- 5) физкультурно-спортивные организации и (или) спортивные клубы, осуществляющие свою деятельность в соответствующих виде или видах спорта, связанных с использованием оружия (спортивные организации), и организации, ведущие охотничье хозяйство;
- 6) организации, занимающиеся оленеводством и коневодством, подразделения Российской академии наук, проводящие полевые работы, связанные с геологоразведкой, охраной природы и природных ресурсов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие рыболовство в отношении морских млекопитающих, а также специализированное предприятие, осуществляющее гидрографическое обеспечение судоходства на трассах Северного морского пути;
- 7) образовательные организации;
- 8) граждане Российской Федерации;
- 9) иностранные граждане.

Заявление о выдаче лицензии рассматривается в течение месяца со дня его подачи. В заявлении указываются сведения о видах оружия, которое планируется приобрести, и мерах, принятых для обеспечения учета и сохранности оружия. Заявитель также обязан представить учреди-

тельные документы юридического лица или документы, удостоверяющие личность гражданина, другие, предусмотренные указанным федеральным законом документы. Лицензирующий орган может запрашивать в федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц, выписку из единого государственного реестра юридических лиц (сведения, содержащиеся в ней), если указанная выписка не была представлена заявителем по собственной инициативе.

Основаниями для отказа в выдаче лицензии являются:

- непредставление заявителем необходимых сведений либо представление им неверных сведений;
- невозможность обеспечения учета и сохранности оружия либо не обеспечение этих условий;
- другие предусмотренные указанным федеральным законом основания.

В случае отказа в выдаче лицензии указанные органы обязаны в письменной форме проинформировать об этом заявителя с указанием причин отказа. Отказ в выдаче лицензии и нарушение сроков рассмотрения заявления могут быть обжалованы заявителем в судебном порядке.

Производство оружия и основных частей огнестрельного оружия, производство патронов к оружию и составных частей патронов, торговля оружием и основными частями огнестрельного оружия, торговля патронами к оружию, коллекционирование и экспонирование оружия, основных частей огнестрельного оружия и патронов к оружию также лицензируются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Право на приобретение огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия самообороны, гражданского огнестрельного оружия ограниченного поражения, спортивного оружия, охотничьего оружия, сигнального оружия, холодного клинкового оружия, предназначенного для ношения с национальными костюмами народов Российской Федерации или казачьей формой, имеют граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, после получения лицензии на приобретение конкретного вида оружия в территориальных органах Росгвардии по месту жительства.

Газовые пистолеты, револьверы, сигнальное оружие, холодное клинковое оружие, предназначенное для ношения с национальными костюмами народов Российской Федерации или казачьей формой, граждане Российской Федерации имеют право приобретать на основании лицензии на приобретение оружия с последующей регистрацией оружия в двухнедельный срок в органах Росгвардии по месту жительства. По лицензии на приобретение оружия допускается регистрация **не более пяти единиц** указанных видов оружия.

Лицензия выдается органом Росгвардии по месту жительства гражданина Российской Федерации и одновременно является разрешением на хранение и ношение указанных видов оружия. Срок действия лицензии – *пять лет*. По окончании срока действия лицензии он может быть продлен.

Кроме того, территориальные органы Росгвардии производят предоставление лицензий на осуществление частной охранной деятельности. Лицензия предоставляется сроком *на пять лет* и действует на всей территории Российской Федерации. В лицензии указывается (указываются) вид (виды) охранных услуг, которые может оказывать лицензиат.

Законом Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» предусмотрено, что органы Росгвардии осуществляют следующие полномочия в области лицензирования частной охранной деятельности:

- «1) предоставление лицензии;
- 2) переоформление документов, подтверждающих наличие лицензии;
- 3) приостановление и возобновление действия лицензии в случаях, установленных указанным законом;
- 4) ведение реестров лицензий и предоставление сведений из них;
- 5) осуществление государственного контроля за соблюдением лицензиатами лицензионных требований и условий, а также требований законодательства Российской Федерации, регламентирующего оборот оружия и специальных средств;
- 6) обращение в суд с заявлением о приостановлении действия лицензии либо об аннулировании лицензии;
- 7) прекращение действия лицензии в случае получения письменного заявления лицензиата о прекращении им осуществления данного вида деятельности»¹.

Порядок и условия представления документов в органы Росгвардии устанавливаются Правительством Российской Федерации в положении о лицензировании частной охранной деятельности².

Следует отметить, что законодатель обязывает организации, осуществляющие частную охранную деятельность, оказывать содействие правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, в т.ч. в местах оказания охранных услуг и на прилегающих к ним территориях, а

¹ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 23 июня 2011 г. № 498. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

частных детективов – оказывать содействие правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Таким образом, к основным особенностям лицензионного производства оборота оружия и частной охранной и детективной деятельности можно отнести:

- возможность участия в лицензионном производстве особых субъектов лицензирования – физических лиц, в т.ч. иностранных граждан;
- установление срока действия лицензии;
- регламентацию особенностей лицензирования отдельных видов деятельности, в частности, касающихся порядка принятия решения о предоставлении лицензии, срока действия лицензии и порядка продления срока ее действия, приостановления и возобновления действия лицензии нормами, содержащимися в специальных федеральных законах.

Резюмируя изложенное, необходимо сделать следующие выводы:

1. Лицензия выдается на каждый вид деятельности, которая может осуществляться только получившим лицензию юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем.

2. Для получения лицензии соискатель лицензии представляет в соответствующий лицензирующий орган заявление с приложением документов, предусмотренных законом.

3. Лицензирующий орган принимает решение о предоставлении или отказе в предоставлении лицензии в срок, не превышающий сорока пяти дней со дня поступления заявления о предоставлении лицензии со всеми необходимыми документами.

4. Лицензирующие органы ведут реестры лицензий на виды деятельности, лицензирование которых они осуществляют.

Лекция 8. Производство по делам о поощрениях

Вопросы:

1. Роль, значение и правовые основы поощрительного производства. Система мер поощрения.
2. Стадии производства по делам о поощрениях.
3. Государственные премии Российской Федерации.
4. Производство по делам о поощрениях в органах внутренних дел.

Вопрос 1. Роль, значение и правовые основы поощрительного производства. Система мер поощрения

Государственное управление – это многообразная организующе-властная деятельность, в ходе осуществления которой постоянно присутствует функция применения мер убеждения, в т.ч. и юридических, предусматриваемых законодательством различных уровней в

Российской Федерации. В процессе своей деятельности органы государственной власти просто обязаны в надлежащих случаях использовать различные средства поощрения граждан, отмечая тем самым их положительные действия. Деятельность этого плана, несомненно, является юридической, во-первых, потому, что компетентные государственные органы и должностные лица официально применяют не любые меры поощрения, а только те, которые устанавливаются специальными нормативными юридическими актами, прежде всего указами Президента Российской Федерации, а также постановлениями Правительства Российской Федерации и ведомственными актами, а во-вторых, сам порядок применения этих мер, в свою очередь, регулируется правовыми нормами, относящимися к нормам административно-процессуального права¹.

Кроме того, трудно переоценить и функциональную роль института поощрения в воспитательном процессе. Поощрение способствует развитию конкретных практических результатов в оперативно-служебной деятельности не только поощряемых сотрудников органов внутренних дел, но и вместе с тем оказывает существенное стимулирующее воздействие на других участников служебно-правовых отношений, побуждает их к добросовестному отношению к исполнению служебных обязанностей.

¹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. С. 398.

Поощрение представляет собой воздействие определенных субъектов на потребности, интересы, сознание, волю, практическое поведение служащего, а следовательно, на результаты его управленческого труда, государственно-служебной деятельности. Поощрение способствует улучшению дисциплины в организации, качества труда, воспитывает инициативу и ответственность в позитивном понимании этого термина.

Поощрительное производство – это осуществляемая в установленном порядке специальная деятельность органов и должностных лиц, выражающаяся в применении к работнику мер морального и материального стимулирования, основанием чего является добросовестное исполнение работником своих трудовых обязанностей.

Впервые включить производство по делам о поощрениях в систему производств административного процесса предложил в конце 60-х гг. XX в. один из ведущих ученых-теоретиков административно-процессуального права профессор В.Д. Сорокин¹.

Наградным вопросам посвящен довольно многочисленный массив нормативных правовых актов и настолько же большой объем актов правоприменения. С 1990-х гг. и вплоть до настоящего времени отмечается повышение активности ведомственного правотворчества в области наградного дела. Федеральные министерства учредили большое количество отраслевых наград. В субъектах Российской Федерации имеются многочисленные награды и поощрения органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем ряд ученых, анализируя положение о подвигах и наградах в правовой науке, совершенно справедливо отмечают, что «в то время как один разряд фактов социальной жизни (преступления-наказания) обратил на себя исключительное внимание научной мысли, другой разряд фактов, не менее важных и играющих не меньшую социальную роль (подвиг-награда), почти совершенно игнорируется той же научной мыслью». Преступления и наказания служат и служили до сих пор пристальным объектом исследования представителей общественных наук и теоретиков уголовного права. Подвиги же и награды, как совершенно равноправная категория, как громадный разряд социальных явлений, глубокому научному анализу, к сожалению, не подвергаются².

Предметом правового регулирования поощрительного производства являются правовые отношения, возникающие по поводу стимулирования лиц по предоставлению услуг обществу.

К методам правового регулирования поощрительного производства относятся:

¹ Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса // Вестник ЛГУ. 1968. № 5.

² Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество. М.: Политиздат, 1992. С. 77.

- 1) законодательное закрепление основания и порядка поощрения (награждения) лиц, которые будут иметь заслуги перед обществом;
- 2) предоставление лицам, имеющим заслуги перед обществом, поощрений (наград);
- 3) законодательное закрепление оснований и порядка лишения поощрений и наград.

Несомненным свидетельством юридического характера производства по делам о поощрениях являются многочисленные нормативные правовые акты – материального и процессуального характера, регулирующие основные стороны названной процедуры.

К нормативно-правовым актам, регулирующим поощрительное производство в Российской Федерации, относятся:

- Трудовой кодекс РФ, федеральные законы: «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ, «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ и др.;

- указы и распоряжения Президента: «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» от 7 сентября 2010 г. № 1099; «О государственных наградах Российской Федерации» от 2 марта 1994 г. № 442; «Об установлении Почетных званий Российской Федерации, утверждении положений о Почетных званиях и описания нагрудного знака к Почетным званиям Российской Федерации» от 30 декабря 1995 г. № 1341; «Об утверждении Инструкции о порядке вручения орденов, медалей, знаков отличия, нагрудных знаков к почетным званиям Российской Федерации» от 3 апреля 1997 г. № 96-рп и др.;

- постановления Правительства: «О Почетной грамоте Правительства Российской Федерации и благодарности Правительства Российской Федерации» от 31 января 2009 г. № 73.

Следует отметить и такой ведомственный нормативно-правовой акт, как приказ МВД России «О ведомственных знаках отличия Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 31 октября 2012 г. № 989.

Кроме того, в субъектах РФ принимаются нормативно-правовые акты, которые регулируют общественные отношения в данной сфере, например, такие, как законы Алтайского края от 8 октября 1998 г. № 50-ЗС «О премиях Алтайского края в области науки и техники», от 12 декабря 2006 г. № 135-ЗС «О наградах Алтайского края».

Действующее законодательство предусматривает довольно обширную систему поощрений, которая имеет тенденцию к дальнейшему развитию. Последние годы она активно пополняется мерами поощрения,

устанавливаемыми федеральными органами исполнительной власти, субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления. У правоприменителя появляется больше возможности в выборе меры поощрения, адекватной трудовым достижениям работника. Динамичное развитие системы поощрений в целом следует оценивать как позитивное явление.

Центральное место среди названных нормативных правовых актов, регулирующих производство по делам о поощрениях, несомненно, занимает «Положение о государственных наградах Российской Федерации», утвержденное Указом Президента Российской Федерации 7 сентября 2010 г. № 1099.

Государственные награды Российской Федерации являются высшей формой поощрения граждан за выдающиеся заслуги в защите Отечества, государственном строительстве, экономике, науке, культуре, искусстве, воспитании, просвещении, охране здоровья, жизни и прав граждан, благотворительной деятельности и иные выдающиеся заслуги перед государством.

Указом Президента Российской Федерации нормативно закреплено, что в государственную наградную систему Российской Федерации входят:

а) высшие звания Российской Федерации:

звание Героя Российской Федерации;

звание Героя Труда Российской Федерации;

б) ордена Российской Федерации (16):

орден Святого апостола Андрея Первозванного;

орден Святого Георгия;

орден «За заслуги перед Отечеством»;

орден Святой великомученицы Екатерины;

орден Александра Невского;

орден Суворова;

орден Ушакова;

орден Жукова;

орден Кутузова;

орден Нахимова;

орден Мужества;

орден «За военные заслуги»;

орден «За морские заслуги»;

орден Почета;

орден Дружбы;

орден «Родительская слава».

Необходимо отметить, что награждение орденами Суворова, Ушакова, Кутузова, Александра Невского, Нахимова производится за подвиги и отличия в боях по защите Отечества при нападении на Российскую

Федерацию внешнего противника, кроме того, этими орденами могут награждаться воинские соединения;

в) Знаки отличия Российской Федерации (3):

знак отличия – Георгиевский Крест;

знак отличия «За благодеяние»;

знак отличия «За безупречную службу»;

г) медали Российской Федерации (16):

медаль ордена «За заслуги перед Отечеством»;

медаль «За отвагу»;

медаль Суворова;

медаль Ушакова;

медаль Жукова;

медаль Нестерова;

медаль Пушкина;

медаль «Защитнику свободной России»;

медаль «За отличие в охране общественного порядка»;

медаль «За отличие в охране государственной границы»;

медаль «За спасение погибавших»;

медаль «За труды по сельскому хозяйству»;

медаль «За развитие железных дорог»;

медаль «За заслуги в освоении космоса»;

медаль ордена «Родительская слава»;

медаль «За заслуги в освоении атомной энергии»;

д) почетные звания Российской Федерации, их 63.

Почетное звание «Заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации» присваивается высокопрофессиональным сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации за личные заслуги:

- в обеспечении защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны общественного порядка и безопасности дорожного движения;

- выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и предварительном расследовании преступлений и правонарушений; в предотвращении противозаконных действий со стороны террористических и экстремистских организаций;

- борьбе с преступностью и коррупцией;

- научно-техническом обеспечении деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и подготовке квалифицированных кадров.

Почетное звание «Заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации» присваивается, как правило, не ранее чем через 20 лет в календарном исчислении с начала осуществления служебной деятельности в органах внутренних дел и при наличии у представленного к награде лица ведомственных наград (поощрений) федерального ор-

гана государственной власти или органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В систему мер поощрения федерального значения **входят государственные премии различного уровня**. Верхнюю строку в этой системе занимают Государственные премии Российской Федерации в области науки и техники, а также в области литературы и искусства. Существуют также премии Президента Российской Федерации, например, в области образования, премии Правительства Российской Федерации в области науки и техники, в области качества и др.

Так, согласно Указу Президента РФ от 21 июня 2004 г. № 785 устанавливается ежегодно в области науки и техники четыре государственных премии и в области литературы и искусства три премии, размер каждой из них составляет 5 млн рублей. Если награжденных несколько человек, то этот размер премии делится в равных долях на всех соискателей.

Закон Алтайского края от 8 октября 1998 г. № 50-ЗС устанавливает базовый размер премии Алтайского края в области науки и техники в 45 тысяч рублей.

Рассмотрев роль, значение и правовые основы поощрительного производства, полагаем необходимым сделать следующие **выводы**:

1. Поощрительное производство — это осуществляемая в установленном порядке специальная деятельность органов и должностных лиц, выражающаяся в применении к работнику мер морального и материального стимулирования, основанием чего является добросовестное исполнение работником своих трудовых обязанностей.

2. Предметом правового регулирования поощрительного производства являются правовые отношения, возникающие по поводу стимулирования лиц по предоставлению услуг обществу.

3. Действующее законодательство предусматривает довольно обширную систему поощрений, которая имеет тенденцию к дальнейшему развитию. В последние годы она активно пополняется мерами поощрения, устанавливаемыми федеральными органами исполнительной власти, субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Вопрос 2. Стадии производства по делам о поощрениях

Производство по делам о поощрениях, как и другие виды административно-процессуальных производств, складывается из последовательных стадий. Среди ученых-административистов имеются различные подходы по количеству стадий поощрительного производства.

Так, профессор В.Д. Сорокин выделяет две стадии в производстве по делам о поощрении государственными наградами¹. Первую стадию, по его мнению, образуют действия, связанные с представлением к награждению. Вторую стадию производства по делам о поощрении государственными наградами составляют предусмотренные законодательством действия по вручению государственных наград, государственных премий и иных знаков поощрения.

Профессор Ю.Н. Старилов выделяет четыре стадии поощрительного производства государственными наградами², рассмотрим их подробнее.

1. Возбуждение ходатайства о поощрении.

В соответствии с Указом Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» ходатайства о награждении государственными наградами возбуждаются по месту основной (постоянной) работы лица, представленного к государственной награде:

- а) коллективами организаций;
- б) государственными органами или органами местного самоуправления.

На основании ходатайства о награждении государственными наградами формируются документы о награждении, которые направляются главе муниципального образования, на территории которого осуществляется работа или общественная деятельность лица, в отношении которого возбуждено ходатайство о награждении государственной наградой.

Глава муниципального образования рассматривает документы о награждении и направляет их для дальнейшего рассмотрения высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, который рассматривает документы о награждении и по результатам рассмотрения направляет их полномочному представителю Президента Российской Федерации в федеральном округе на согласование.

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе рассматривает документы о награждении и в случае согласования возвращает их высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, за исключением документов о награждении граждан, представление которых Президенту Российской Федерации осуществляет полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе.

После согласования документов о награждении полномочным представителем Президента Российской Федерации в федеральном округе высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации представля-

¹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. С. 408.

² Старилов Ю.Н. Административное право: в 2 ч. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2001. Ч. 2. Книга первая: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. С. 478.

ет их в соответствии со своей компетенцией Президенту Российской Федерации либо направляет документы о награждении в соответствующий федеральный орган исполнительной власти в соответствии с отраслевой принадлежностью лиц, представленных к награде.

Порядок возбуждения ходатайства о награждении государственными наградами лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, а также федеральных государственных служащих и работников федеральных государственных органов определяется соответствующими федеральными государственными органами.

Ходатайство о поощрении оформляется в качестве специального представления, в котором содержится обоснование о целесообразности поощрения (награждения) работника (основания поощрения). Представление к государственным наградам должно иметь форму наградного листа, которая утверждена Указом Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации».

2. Направление представления о поощрении в соответствующий государственный орган.

Представления о награждении государственными наградами вместе с соответствующими наградными документами вносятся Президенту Российской Федерации:

а) Председателем Правительства Российской Федерации – о награждении государственными наградами заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, руководителей федеральных органов исполнительной власти, президентов государственных академий наук и иных лиц;

б) Руководителем Администрации Президента Российской Федерации – о награждении государственными наградами федеральных государственных гражданских служащих и работников Администрации Президента Российской Федерации;

в) Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителем Аппарата Правительства Российской Федерации – о награждении государственными наградами федеральных государственных гражданских служащих и работников Аппарата Правительства Российской Федерации;

г) руководителями федеральных органов государственной власти и иных федеральных государственных органов – о награждении государственными наградами лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в соответствующих федеральных государственных органах;

д) полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах – о награждении государственными наградами

дами руководителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

е) высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации;

ж) президентами государственных академий наук.

Внесение представлений о награждении государственными наградами Президенту Российской Федерации осуществляется не позднее трех месяцев со дня завершения согласования наградного листа. Согласования должны быть документально оформлены до внесения представлений к награждению государственными наградами. Срок рассмотрения наградных документов согласующими инстанциями не может превышать 30 дней со дня поступления соответствующих документов.

Представления о награждении государственными наградами до их внесения Президенту Российской Федерации рассматриваются соответствующей Комиссией.

Комиссия может принять следующие решения:

а) о поддержке представления о награждении государственной наградой;

б) изменении вида или степени государственной награды, к награждению которой представлено лицо;

в) нецелесообразности награждения лица государственной наградой;

г) иные решения.

Повторное представление к награждению государственной наградой лица, в отношении которого Комиссия приняла решение о нецелесообразности награждения государственной наградой, возможно не ранее чем через год со дня принятия Комиссией указанного решения.

3. Рассмотрение представления о поощрении и принятие решения.

Третья стадия поощрительного производства является практически самой важной, ибо на ней после соответствующего обсуждения представления о поощрении, проверки сведений и оценки информации принимается решение о применении к лицу меры поощрения (награждения).

Эти решения оформляются, как правило, в виде административных актов (индивидуальных правовых актов): указы и распоряжения Президента РФ (указы – о награждении государственными наградами и распоряжения о поощрении иными мерами конкретных лиц), распоряжения Правительства РФ (например, о награждении Почетной грамотой Правительства РФ).

4. Практическое осуществление поощрения.

На этой стадии исполняется принятое уполномоченным лицом (государственным органом) решение о поощрении (награждении). В соответствии с Указом Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О ме-

рах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» государственные награды вручаются Президентом Российской Федерации.

По поручению Президента Российской Федерации и от его имени государственные награды могут вручать:

- а) Председатель Правительства Российской Федерации;
- б) члены Правительства Российской Федерации, руководители федеральных органов государственной власти и иных федеральных государственных органов;
- в) должностные лица Администрации Президента Российской Федерации;
- г) высшие должностные лица субъектов Российской Федерации;
- д) руководители дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации;
- е) президенты государственных академий наук;
- ж) командиры воинских частей, соединений, командующие объединениями.

Государственные награды и документы к ним вручаются награжденным в торжественной обстановке не позднее чем через три месяца со дня вступления в силу указа Президента Российской Федерации о награждении.

Повторное награждение одной и той же государственной наградой не производится, за исключением награждения одноименной государственной наградой более высокой степени, а также награждения орденом Мужества и медалями «За отвагу», «За спасение погибавших» за совершение подвига, проявленные мужество, смелость и отвагу.

По решению Президента Российской Федерации повторное награждение лица государственной наградой может быть произведено до истечения 5-летнего срока.

Организационно-правовое обеспечение производства по делам о поощрениях на федеральном уровне осуществляется соответствующими подразделениями Администрации Президента РФ, а также аппарата Правительства РФ. В Администрации Президента РФ эту работу выполняет Управление Президента РФ по государственным наградам, а также Комиссии при Президенте РФ по Государственным премиям в области науки и техники и по Государственным премиям в области литературы и искусства. В аппарате Правительства РФ действует Совет по присуждению премий Правительства РФ в области науки и техники.

Рассмотрев второй вопрос, полагаем необходимым сделать следующие **выводы**:

1. Производство по делам о поощрениях, как и другие виды административно-процессуальных производств, складывается из последовательных стадий.

2. Третья стадия – рассмотрение представления о поощрении и принятие решения является самой важной, т.к. на этой стадии после соответствующего обсуждения представления о поощрении, проверки сведений и оценки информации о государственном служащем принимается решение о применении к нему меры поощрения.

Вопрос 3. Государственные премии Российской Федерации

1. Государственная премия Российской Федерации в области науки и технологий является высшим признанием заслуг граждан Российской Федерации – деятелей науки перед обществом и государством.

В рассматриваемой области ежегодно присуждаются четыре Государственные премии. Указанная премия присуждается:

- за результаты научных исследований, существенно обогативших отечественную и мировую науку и внесших значительный вклад в развитие естественных, технических и гуманитарных наук;
- разработку образцов новой техники и прогрессивных технологий, обеспечивающих инновационное развитие экономики и социальной сферы, а также укрепление обороноспособности страны¹.

Важность и значимость вклада деятелей науки в разработки определяется с учетом научно-технического уровня разработанных образцов новой техники и прогрессивных технологий, их конкурентоспособности на международном рынке, повышения обороноспособности страны, а также масштаба внедрения разработанных образцов и технологий.

На соискание Государственной премии выдвигаются деятели науки, научные исследования и разработки которых опубликованы или обнародованы иным способом либо научные исследования и разработки которых содержат информацию ограниченного доступа. Кроме того, на соискание Государственной премии могут выдвигаться научные работники, научно-педагогические работники образовательных организаций высшего образования, а также специалисты различных отраслей экономики, социальной сферы, оборонной промышленности в соответствии с ранее указанными критериями.

Государственная премия присуждается Президентом Российской Федерации. Предложения о присуждении Государственной премии представляются Советом при Президенте Российской Федерации по науке и образованию.

¹ Об утверждении Положения о Государственной премии Российской Федерации в области науки и технологий и Положения о Государственной премии Российской Федерации в области литературы и искусства [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 28 сентября 2015 г. № 485. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Премия состоит из денежного вознаграждения, диплома, почетного знака лауреата Государственной премии, удостоверения к нему и фразного знака лауреата Государственной премии. Может присуждаться как одному деятелю науки, так и коллективу деятелей науки, состоящему не более чем из трёх человек. В случае присуждения премии коллективу денежное вознаграждение делится поровну между ее лауреатами, а диплом, почетный знак, удостоверение к нему и фразный знак вручаются каждому из лауреатов¹.

Правом выдвижения кандидатуры на соискание Государственной премии обладают лауреаты Ленинской премии, Государственной премии СССР в области науки и техники, Государственной премии Российской Федерации в области науки и техники, Государственной премии Российской Федерации в области науки и технологий, академики государственных академий наук. Следует отметить, что не допускается выдвижение кандидатур на соискание Государственной премии, в случае если они в процессе выполнения научного исследования или разработки осуществляли только административные или организационные функции. Не допускается выдвижение кандидатур (коллективов) на соискание Государственной премии, в случае если они выдвинуты за эти же научные исследования или разработки на соискание другой премии государственного значения в области науки, техники, технологий или инноваций либо удостоены такой премии.

Государственная премия Российской Федерации в области литературы и искусства является высшим признанием заслуг граждан Российской Федерации – деятелей культуры и искусства перед обществом и государством. Ежегодно присуждаются три Государственные премии. Государственная премия присуждается деятелям культуры и искусства за создание особо значимых литературных произведений и творческих работ, внесших выдающийся вклад в развитие отечественной и мировой культуры. На соискание Государственной премии выдвигаются деятели культуры и искусства, литературные произведения и творческие работы которых опубликованы или обнародованы иным способом.

Государственная премия присуждается Президентом Российской Федерации.

Предложения о присуждении Государственной премии представляются Советом при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству. Государственная премия состоит из денежного вознаграждения, диплома, почетного знака лауреата Государственной премии, удо-

¹ Об утверждении Положения о Государственной премии Российской Федерации в области науки и технологий и Положения о Государственной премии Российской Федерации в области литературы и искусства [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 28 сентября 2015 г. № 485. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

стоверения к нему и фразного знака лауреата Государственной премии. Может присуждаться как одному деятелю культуры и искусства, так и коллективу деятелей культуры и искусства, состоящему не более чем из трех человек.

В исключительных случаях при наличии новых, особо значимых результатов Государственная премия может быть присуждена лауреатам повторно.

Право выдвигать кандидатуры (коллектив) на соискание Государственной премии имеют:

- лауреаты Ленинской премии, Государственной премии СССР в области литературы и искусства, Государственной премии СССР в области науки и техники, Государственной премии Российской Федерации в области литературы и искусства, Государственной премии Российской Федерации в области науки и техники, Государственной премии Российской Федерации в области науки и технологий;
- академики государственных академий наук;
- обладатели почетных званий «Народный артист СССР», «Народный артист Российской Федерации», «Народный художник СССР», «Народный художник Российской Федерации», «Народный архитектор Российской Федерации».

Не допускается выдвижение кандидатур на соискание Государственной премии, в случае если они в процессе создания литературных произведений и творческих работ осуществляли только административные или организационные функции¹.

Вопрос 4.
Производство
по делам
о поощрении
в органах
внутренних дел

Правовую основу производства по делам о поощрении сотрудников органов внутренних дел составляют нормы 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», гл. 5 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377, приказа МВД России от 6 мая 2013 г. № 241 «О некоторых вопросах применения мер поощрения и наложения дисциплинарных взысканий в органах внутренних дел Российской Федерации».

¹Об утверждении Положения о Государственной премии Российской Федерации в области науки и технологий и Положения о Государственной премии Российской Федерации в области литературы и искусства [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 28 сентября 2015 г. № 485. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В соответствии со ст. 48 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», за добросовестное выполнение служебных обязанностей, достижение высоких результатов в служебной деятельности, а также за успешное выполнение задач повышенной сложности к сотруднику органов внутренних дел применяются следующие меры поощрения:

- 1) объявление благодарности;
- 2) выплата денежной премии;
- 3) награждение ценным подарком;
- 4) награждение почётной грамотой федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения;
- 5) занесение фамилии сотрудника в Книгу почёта или на Доску почёта федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения;
- 6) награждение ведомственными наградами;
- 7) досрочное присвоение очередного специального звания;
- 8) присвоение очередного специального звания на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по замещаемой должности в органах внутренних дел;
- 9) награждение огнестрельным или холодным оружием.

Процедура применения мер поощрения в виде выплаты денежной премии, награждения ведомственными наградами, награждения огнестрельным или холодным оружием определяется также приказами МВД России от 31 января 2013 г. № 65 «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации», от 20 апреля 2017 г. № 220 «О ведомственных знаках отличия Министерства внутренних дел Российской Федерации» и от 26 июня 2017 г. № 418 «Об утверждении Положения о порядке награждения гражданским, боевым короткоствольным ручным стрелковым и холодным оружием в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации».

За заслуги перед государством сотрудник органов внутренних дел может быть представлен к награждению государственной наградой Российской Федерации, поощрению Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации. Производство по делам о данных видах поощрения ведётся по правилам наградного производства с учетом порядка, установленного положением о соответствующем виде поощрения (награды).

Руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и уполномоченные руководители могут применять к

сотрудникам органов внутренних дел меры поощрения в целях обеспечения и укрепления служебной дисциплины.

Служебная дисциплина в органах внутренних дел обеспечивается «обоснованным применением руководителями (начальниками) в отношении подчинённых мер поощрения»¹. Обоснованность поощрения означает, с одной стороны, наличие успехов, достижений, заслуг у поощряемого, с другой – соответствие их виду поощрения (награде). Поэтому основной целью производства по делу о поощрении является обеспечение обоснованного применения к сотрудникам органов внутренних дел мер поощрения.

Меры поощрения объявляются приказами руководителей (начальников) в соответствии с полномочиями, указанными в Перечне руководителей (начальников) системы Министерства внутренних дел Российской Федерации и соответствующих им прав по применению мер поощрения и наложению дисциплинарных взысканий в отношении подчинённых сотрудников (приложение № 2 к приказу МВД России от 6 мая 2013 г. № 241). Поощрение в виде досрочного снятия ранее наложенного на сотрудника дисциплинарного взыскания производится руководителем (начальником), которым дисциплинарное взыскание было наложено, либо вышестоящим руководителем (начальником).

На стадии *возбуждения производства о поощрении* инициатором поощрения может быть непосредственный или иной прямой руководитель (начальник), который обращается с ходатайством о поощрении к вышестоящему руководителю (начальнику), которому предоставлены права по применению иницируемой меры поощрения, либо сам этот руководитель (начальник).

В случаях, когда, по мнению руководителя (начальника), необходимо применить меры поощрения, применение которых выходит за пределы его дисциплинарных прав, он ходатайствует об этом перед вышестоящим руководителем (начальником).

Ходатайства Министру внутренних дел Российской Федерации о применении мер поощрения вносятся заместителями Министра внутренних дел Российской Федерации, начальниками подразделений центрального аппарата МВД России, руководителями (начальниками) территориальных органов МВД России, образовательных, научных, медико-санитарных, санаторно-курортных организаций системы МВД России, окружных управлений материально-технического снабжения системы МВД России, а также иных организаций и подразделений, со-

¹ О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

зданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации.

Награждение ведомственными знаками отличия, Почётной грамотой Министерства внутренних дел Российской Федерации производится Министром внутренних дел Российской Федерации. Ведомственными знаками отличия являются ведомственные награды, которые подразделяются на медали МВД России и нагрудные знаки МВД России. Высшим ведомственным знаком отличия МВД России является нагрудный знак МВД России «Почётный сотрудник МВД».

На стадии представления к поощрению (награде) представления к награждению ведомственными знаками отличия Министру внутренних дел Российской Федерации вносятся заместителями Министра внутренних дел Российской Федерации, руководителями (начальниками) органов, организаций, подразделений МВД России.

Награждение нагрудными знаками МВД России «За отличие в службе в особых условиях», «За отличную службу в МВД», «Отличник полиции» может производиться руководителями (начальниками) органов, организаций, подразделений МВД России. Представления к награждению ведомственными знаками отличия руководителям (начальникам) органов, организаций, подразделений МВД России вносятся начальниками подчинённых подразделений.

Руководители (начальники) органов, организаций, подразделений МВД России несут ответственность за достоверность сведений, указанных в представлениях к награждению ведомственными знаками отличия. При награждении ведомственными знаками отличия на награждаемого оформляется наградной лист.

Представления к награждению Почётной грамотой оформляются в виде наградного листа по форме, установленной для ведомственных знаков отличия МВД России. Благодарность Министра (заместителей Министра) объявляется на основании представления, оформленного в виде характеристики в произвольной форме¹.

На стадии *рассмотрения представления о поощрении и принятии решения* решение о поощрении принимается соответствующим начальником органа внутренних дел либо руководством Министерства.

На стадии *исполнения акта о поощрении* меры поощрения доводятся до сотрудников лично, перед строем или на совещании (собрании). В случае объявления сотруднику меры поощрения лично содержание соответствующего приказа доводится до всего личного состава.

¹ О Почетной грамоте Министерства внутренних дел Российской Федерации и благодарности Министра (заместителей Министра) внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 5 февраля 2014 г. № 77. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Ведомственные знаки отличия и удостоверения к ним вручаются награждённым в торжественной обстановке перед строем или на совещании (собрании).

Меры поощрения подлежат учёту, сведения о них заносятся в материалы личного дела сотрудника. Наградные листы с отметками о вручении сотруднику государственных или ведомственных наград приобщаются к материалам его личного дела.

Кроме того, сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, награждённым государственными и ведомственными наградами, приказом руководителя органа внутренних дел, подразделения, учреждения, организации системы МВД России, имеющего право назначения сотрудника на должность, устанавливаются ежемесячные и единовременные поощрительные выплаты, предусмотренные приказом МВД России от 19 декабря 2011 г. № 1258 «Об утверждении Порядка установления поощрительных выплат за особые достижения в службе сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации».

Ежемесячные поощрительные выплаты устанавливаются сотрудникам в процентах от должностного оклада в следующих размерах:

- удостоенным почётных званий Российской Федерации, наименование которых начинается со слова «Заслуженный» – 10%;
- награждённым медалями Российской Федерации (за исключением юбилейных медалей) – 5%;
- награждённым орденами Российской Федерации – 10%, Герой России, Герой Труда – 25%;
- награждённым нагрудным знаком МВД России «Почётный сотрудник МВД» – 5%.

Единовременные поощрительные выплаты устанавливаются сотрудникам в должностных окладах в следующих размерах:

1. При награждении Почётной грамотой Министерства внутренних дел Российской Федерации – 0,5.
2. При награждении нагрудным знаком МВД России «Почётный сотрудник МВД» – 1¹.

Ежемесячные поощрительные выплаты производятся с даты, определённой приказом (как правило, даты подписания акта о награждении), а если дата не определена, то с даты его подписания.

Помимо этого, сотрудникам, награждённым почётным званием Российской Федерации, квалификационное звание «Мастер», награждённым нагрудным знаком МВД России «Почётный сотрудник МВД», ква-

¹ Об утверждении Порядка установления поощрительных выплат за особые достижения в службе сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 19 декабря 2011 г. № 1258. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

лификационное звание «Специалист первого класса» присваиваются не по результатам испытаний, а на основании рапортов сотрудников с приложением копий документов, подтверждающих их награждение.

Завершая рассмотрение заявленной темы,
Закключение полагаем необходимым остановиться еще раз на основных выводах.

1. Органы государственной власти в процессе своей деятельности используют различные средства поощрения граждан, отмечая тем самым их положительные действия. Государственные органы и должностные лица применяют не любые меры поощрения, а только те, которые устанавливаются специальными нормативными юридическими актами. Порядок применения этих мер регулируется правовыми нормами, относящимися к нормам административно-процессуального права.

2. Государственные награды Российской Федерации являются высшей формой поощрения граждан за выдающиеся заслуги в защите Отечества, государственном строительстве, экономике, науке, культуре и других сферах.

3. Поощрительное производство – это осуществляемая в установленном порядке специальная деятельность органов и должностных лиц, выражающаяся в применении к работнику мер морального и материального стимулирования, основанием чего является добросовестное исполнение работником своих трудовых обязанностей.

4. Предметом правового регулирования поощрительного производства являются правовые отношения, возникающие по поводу стимулирования лиц по предоставлению услуг обществу.

5. Действующее законодательство предусматривает довольно обширную систему поощрений, которая имеет тенденцию к дальнейшему развитию. В последние годы она активно пополняется мерами поощрения, устанавливаемыми федеральными органами исполнительной власти, субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Лекция 9. Дисциплинарное производство

Вопросы:

1. Понятие, задачи и правовые основы дисциплинарного производства.
2. Субъекты дисциплинарного производства, их права и обязанности.
3. Структура и стадии дисциплинарного производства.

Вопрос 1. Понятие, задачи и правовые основы дисциплинарного производства

Современные параметры управления обострили внимание к вопросам служебной дисциплины и дисциплинарной практики.

Вместе с тем приходится констатировать, что институт дисциплинарной практики, как один из видов юридической практики, изучен лишь фрагментарно и не является отражением правотворчества в области дисциплинарных правоотношений, динамических и статических процессов его правоприменения. Существующее содержание института дисциплинарной практики не в полной мере обеспечивает, а в некоторых случаях, ввиду явного отставания правотворческого процесса от развития общественных отношений в сфере регулирования дисциплинарных правоотношений, является препятствием в поддержании должного уровня служебной дисциплины. Кроме этого, действующие административно-правовые нормы, регламентирующие дисциплинарные правоотношения, имеют и другие серьезные проблемы, а именно нормативно-правовые акты:

- оперируя такими основополагающими понятиями, как «дисциплинарное поощрение», «дисциплинарный проступок», «грубое нарушение служебной дисциплины», «систематичность» и т.д., не дают четкого их определения;
- содержат самые общие, реально не отражающие административно-правового статуса, субъективные права и обязанности руководителей, как наделенных дисциплинарной властью, так и без таковых;
- поверхностно регламентируют механизм служебных взаимоотношений руководителей разного уровня с подчиненными;
- не определяют объем прав начальников по применению мер поощрений и дисциплинарных взысканий по отношению к подчиненным начальникам (командирам);
- содержат виды мер поощрений и дисциплинарных взысканий, которые в связи с произошедшими экономико-социальными преобразованиями в государстве утратили свою актуальность и фактически не при-

меняются руководителями и др. Указанные аспекты говорят об актуальности рассматриваемой темы.

В науке широко укоренилось мнение о том, что предметом дисциплинарного производства является применение мер дисциплинарного принуждения в процессе исполнительно-распорядительной деятельности к подчиненным в связи с совершением ими дисциплинарных правонарушений. Нами будет рассматриваться дисциплинарное производство с точки зрения административно-юрисдикционного, предмет которого составляют конкретные административно-правовые споры, а также возможность и необходимость применения дисциплинарных мер ответственности к виновной стороне.

Дисциплинарное производство – это регулируемая правовыми нормами деятельность субъектов дисциплинарной власти по применению дисциплинарных взысканий.

Нормы о дисциплинарном производстве – это процессуальная форма, использование которой позволяет эффективно реализовать материально-правовые нормы о дисциплинарной ответственности¹.

Основным, базовым правовым документом, регулирующим дисциплинарное производство, является Трудовой кодекс Российской Федерации, где в гл. 29 и 30 прописаны основные процессуальные нормы, регламентирующие производство по привлечению к дисциплинарной ответственности в сфере трудовых отношений. Учитывая наличие различных видов трудовых отношений (производство, учеба, собственно государственная служба, военная служба, служба в органах внутренних дел и т.п.), производство по привлечению к дисциплинарной ответственности в настоящее время регламентировано многими нормативно-правовыми актами.

Так, вопросы, касающиеся производства по привлечению к дисциплинарной ответственности, регламентируют, например:

1) Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»²;

2) Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»³;

3) Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ № 342);

4) Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 «О дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» и др.

¹ Бахрах Д.Н. Административное право России.

² Собрание законодательства РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

³ Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

Основанием для применения к служащему дисциплинарного взыскания является совершение им дисциплинарного проступка. Для гражданских служащих – это неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него обязанностей¹.

Более четкое определение применительно к сотрудникам органов внутренних дел содержится в ст. 49 ФЗ № 342.

Нарушением служебной дисциплины (дисциплинарным проступком) признается виновное действие (бездействие), выразившееся в нарушении сотрудником органов внутренних дел законодательства Российской Федерации, дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, должностного регламента (должностной инструкции), правил внутреннего служебного распорядка федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, либо в несоблюдении запретов и ограничений, связанных со службой в органах внутренних дел, и требований к служебному поведению, либо в неисполнении (ненадлежащем исполнении) обязательств, предусмотренных контрактом, служебных обязанностей, приказов и распоряжений прямых руководителей (начальников) и непосредственного руководителя (начальника) при выполнении основных обязанностей и реализации предоставленных прав².

Одной из новаций ФЗ № 342 является нормативное закрепление в ст. 49 перечня грубых нарушений служебной дисциплины, в частности:

1) несоблюдение сотрудником ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации;

2) отсутствие сотрудника по месту службы без уважительных причин более четырех часов подряд в течение установленного служебного времени;

3) нахождение сотрудника на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения либо отказ сотрудника от медицинского освидетельствования на состояние опьянения;

4) совершение сотрудником виновного действия (бездействия), повлекшего за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, возникновение угрозы жизни и (или) здоровью людей, создание помех в работе или приостановление деятельности федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа, подразделения либо причинение иного существенного вреда гражданам и организациям, если это не влечет за собой уголовную ответственность;

¹ См.: Андреев А.А. Административно-процессуальное право: курс лекций. Барнаул: БЮИ МВД России, 2013.

² См.: Статью 49 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» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5) разглашение сотрудником сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, конфиденциальной информации (служебной тайны), ставших ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей, если это не влечет за собой уголовную ответственность;

6) небрежное хранение сотрудником вверенных для служебного пользования оружия и патронов к нему, повлекшее его (их) утрату, если это не влечет за собой уголовную ответственность;

7) отказ или уклонение сотрудника от прохождения медицинского освидетельствования (обследования) в случаях, если обязательность его прохождения установлена законодательством Российской Федерации;

8) неявка сотрудника без уважительной причины на заседание аттестационной комиссии для прохождения аттестации;

9) умышленное уничтожение или повреждение сотрудником имущества, находящегося в оперативном управлении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, повлекшие причинение существенного ущерба, если это не влечет за собой уголовную ответственность;

10) нарушение сотрудником требований охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда) при условии, что это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на службе, пожар, аварию, катастрофу) либо заведомо создало реальную угрозу наступления таких последствий, если это не влечет за собой уголовную ответственность;

11) совершение сотрудником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, виновных действий, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя;

12) принятие сотрудником необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, находящегося в оперативном управлении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба такому имуществу;

13) сокрытие сотрудником фактов обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения;

14) публичные высказывания, суждения и оценки, в т.ч. в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, в т.ч. в отношении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального ор-

гана, подразделения, если это не входит в служебные обязанности сотрудника¹.

Государственными служащими могут совершаться разнородные нарушения, которые условно можно подразделить на две группы:

1. Проступок, связанный с нарушением законности – это виновное противоправное деяние (действие и бездействие) служащего, повлекшее ущемление прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, интересов общества и государства, либо создавшее угрозу возникновения таких последствий, например принятие неправомерных решений, незаконное применение мер принуждения. При выявлении таких нарушений необходимо рассматривать возможность возбуждения уголовного дела или дела об административном правонарушении.

2. Проступок, связанный с нарушением служебного распорядка – это неисполнение или ненадлежащее исполнение служащим по его вине возложенных на него обязанностей. Примером данного проступка может являться прогул².

Дисциплинарному проступку, в отличие от других правонарушений (преступлений и административных деликтов), присущи следующие особенности:

- **во-первых**, отсутствие закрепления в нормативных правовых актах составов конкретных правонарушений и привязки их к соответствующим санкциям за исключением грубых нарушений, например, прогула, появления на службе в состоянии алкогольного или токсического опьянения. К грубым дисциплинарным проступкам военнослужащих относятся нарушение уставных правил взаимоотношений между военнослужащими, самовольное оставление воинской части и т.д.;

- **во-вторых**, нарушение именно позитивной нормы, закрепляющей обязанности служащего, т.е. законодатель определяет обязанности субъектов правоотношения и их неисполнение либо ненадлежащее исполнение расценивает как противоправное³.

В отличие от трудового права, в соответствии с которым нарушения, совершенные работником в свободное от работы время, не дают работодателю права применить к работнику дисциплинарное взыскание, для государственных служащих действуют иные правила. Например, работодатель не имеет права применить к работнику, появившемуся на работе в свободное от работы время (во время отпуска, в выходной день и

¹ См.: Статью 49 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» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Андреев А.А. Указ. соч. С. 312.

³ См.: Колосовский А.В. Дисциплинарная ответственность: позитивный и ретроспективный аспект // Трудовое право . 2009. № 8.

т.п.) в состоянии опьянения, какое-либо дисциплинарное взыскание¹. Сотрудник полиции может быть уволен за проступок, порочащий честь сотрудника полиции, совершенный в любое время.

Гражданский служащий обязан не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство; проявлять корректность в обращении с гражданами. С нормами Указа Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 г. № 269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов» основанием для проведения заседания названной комиссии является полученная от правоохранительных, судебных или иных государственных органов, от организаций информация о совершении гражданским служащим поступков, порочащих его честь и достоинство, или об ином нарушении требований к служебному поведению².

Такой подход вполне оправдан исходя из значимости статуса государственного служащего и соответствующих запретов. Однако некоторые авторы считают практику применения дисциплинарных взысканий к государственному служащему за недостойное поведение в общественных местах или в быту неприемлемой³.

Особенность производства по привлечению к дисциплинарной ответственности независимо от специфического характера службы заключается в том, что дисциплинарное взыскание налагается лицом (руководителем) или органом, назначившим (имеющим право назначать) на должность лицо, совершившее служебный проступок⁴.

Объясняется это тем, что дисциплинарное взыскание может быть наложено, как правило, в порядке служебного подчинения, т.е. руководителем, обладающим в отношении подчиненных работников дисциплинарной властью, суть которой состоит в совокупности полномочий, предоставленных определенным должностным лицам или руководителям предприятий, учреждений или организаций по применению мер поощрения и мер дисциплинарных взысканий к подчиненным по службе работникам. Налицо, следовательно, специальный субъект применения этой власти.

В действующем законодательстве задачи производства по привлечению к дисциплинарной ответственности четко не прописаны. Анализируя процессуальные нормы, регламентирующие производство по привлечению к дисциплинарной ответственности в различных отраслях

¹ См.: Сосна Б.И., Ивлиев Г.П., Аворник Г.К. Трудовое право России: справочное пособие. М., 2005. С. 132-133.

² См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 11. Ст. 1280.

³ См.: Буравлев Ю.М. К вопросу о совершенствовании ответственности в системе государственной службы // Социальное и пенсионное право. 2007. № 2.

⁴ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России.

государственного управления, можно выделить четыре основные задачи производства по привлечению к дисциплинарной ответственности:

- 1) всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств дисциплинарного проступка или нарушения дисциплины;
- 2) принятие в соответствии с законом решения о применении к виновному дисциплинарного взыскания;
- 3) обеспечение исполнения принятого решения;
- 4) выявление и устранение причин и условий, способствовавших нарушению дисциплины¹.

Производство по привлечению к дисциплинарной ответственности представляет собой разновидность административной деятельности, а значит, в нем действуют ее общие принципы, учитывающие определенную специфику и задачи производства по привлечению к дисциплинарной ответственности.

К основным принципам производства по привлечению к дисциплинарной ответственности, которые объективно отражают его свойства и раскрывают его сущность, относятся: законность; объективность (материальная истина); гласность; оперативность и эффективность; сочетание единоначалия и коллегиальности при принятии решения; персональная ответственность за принятое решение.

Рассмотрев первый вопрос, полагаем необходимым сделать следующие **выводы**:

1. Дисциплинарное производство состоит из следующих видов производств:

1) административно-процедурного – по применению мер поощрения к индивидуальным и коллективным субъектам дисциплинарных правоотношений;

2) административно-юрисдикционного – по привлечению индивидуальных субъектов дисциплинарных правоотношений к дисциплинарной ответственности.

2. Дисциплинарное производство – это регулируемая правовыми нормами деятельность субъектов дисциплинарной власти по применению дисциплинарных взысканий.

3. Нормы о дисциплинарном производстве – это процессуальная форма, использование которой позволяет эффективно реализовать материально-правовые нормы о дисциплинарной ответственности.

4. Основанием для применения к служащему дисциплинарного взыскания является совершение им дисциплинарного проступка. Для гражданских служащих это неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него обязанностей².

¹ См.: Андреев А.А. Указ. соч. С. 315.

² См.: Там же.

Вопрос 2. Субъекты дисциплинарного производства, их права и обязанности

В качестве носителей, управляющих «центров» любой практической деятельности выступают ее субъекты. Субъект – основной, ведущий носитель правовых отношений. От него непосредственно зависит разрешение юридического дела по существу.

Основными качественными признаками правоспособности субъектов производства по привлечению к дисциплинарной ответственности являются:

1) наличие юридически оформленных трудовых отношений, т.к. только при этом условии возможно возникновение дисциплинарно-процессуальных отношений;

2) наличие процессуальных прав и обязанностей, закрепляющих статус субъектов производства по привлечению к дисциплинарной ответственности¹.

Рассматривая первый признак субъекта производства по привлечению к дисциплинарной ответственности – наличие юридически оформленных трудовых отношений, необходимо отметить следующее.

Трудовые отношения должны оформляться письменно в форме трудового договора (контракта). В соответствии со ст. 56 Трудового кодекса РФ его суть состоит в соглашении между работодателем (руководителем) и работником (а это стороны трудового договора), в соответствии с которым работодатель обязуется предоставить работнику соответствующую работу. Работник обязуется лично выполнять определенную этим соглашением трудовую функцию, соблюдать действующие в организации правила внутреннего трудового распорядка.

Исходя из этого следует вывод о том, что основными видами субъектов производства по привлечению к дисциплинарной ответственности являются **работодатель и работник**.

Работодателем могут быть государственные и негосударственные органы или организации в лице их соответствующих руководителей, наделенные правом письменно издавать приказы или распоряжения о приеме работника на работу или службу.

В соответствии с требованиями ст. 51 ФЗ № 342 дисциплинарные взыскания на сотрудника органов внутренних дел налагаются прямыми руководителями (начальниками) в пределах прав, предоставленных им руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, за исключением перевода на нижестоящую должность в органах внутренних дел и увольнения со службы в органах внутренних дел сотрудника, замещающего должность в органах внутренних дел, назначение на которую и освобождение от которой осуществляются

¹ См.: Андреев А.А. Указ. соч. С. 315.

Президентом Российской Федерации. О наложении дисциплинарного взыскания на сотрудника, замещающего должность в органах внутренних дел, назначение на которую и освобождение от которой осуществляются Президентом Российской Федерации, руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел обязан проинформировать Президента Российской Федерации.

Правом наложения дисциплинарного взыскания, предоставленным нижестоящему руководителю (начальнику), обладает и прямой руководитель (начальник). Если на сотрудника органов внутренних дел необходимо наложить такое дисциплинарное взыскание, которое соответствующий руководитель (начальник) не имеет права налагать, он ходатайствует о наложении этого дисциплинарного взыскания перед вышестоящим руководителем (начальником).

Вышестоящий руководитель (начальник) имеет право изменить дисциплинарное взыскание, наложенное нижестоящим руководителем (начальником), если оно не соответствует тяжести совершенного сотрудником органов внутренних дел дисциплинарного проступка¹.

В качестве второго субъекта дисциплинарных правоотношений выступает работник.

Юридическим документом, дающим право считать трудовые отношения оформленными, является письменный приказ (распоряжение) работодателя (руководителя), содержание которого должно соответствовать условиям заключенного трудового договора.

Анализируя второй признак субъекта производства по привлечению к дисциплинарной ответственности – наличие процессуальных прав и обязанностей, закрепляющих статус субъектов производства по привлечению к дисциплинарной ответственности, необходимо отметить, что на основании многочисленных нормативно-правовых актов, регламентирующих производство по привлечению к дисциплинарной ответственности, можно выделить общие права и обязанности работодателя:

- право возбуждать производство по привлечению к дисциплинарной ответственности и контролировать ход его проведения;
- применять меры процессуального обеспечения производства по привлечению к дисциплинарной ответственности;
- организовывать и проводить служебные проверки по фактам нарушения дисциплины или совершения дисциплинарного проступка с целью их полного и объективного расследования;
- требовать письменные и устные объяснения от виновных в нарушении дисциплины или совершении дисциплинарного проступка;

¹ См.: Статью 51 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» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- принимать во внимание и учитывать показания свидетелей нарушения дисциплины или совершения дисциплинарного проступка и других участников производства по привлечению к дисциплинарной ответственности;

- определять вид дисциплинарного взыскания, соответствующий тяжести совершенного дисциплинарного проступка или ходатайствовать перед вышестоящим начальником о назначении дисциплинарного взыскания, выходящего за пределы своих полномочий;

- издавать (подписывать) приказы или распоряжения о привлечении к дисциплинарной ответственности;

- организовывать контроль за исполнением принятого решения о привлечении к дисциплинарной ответственности и учет этой работы¹.

Анализируя дисциплинарно-правовые нормы, регламентирующие права и обязанности работника как субъекта производства по привлечению к дисциплинарной ответственности, необходимо отметить два аспекта:

1) права и обязанности работника как субъекта производства по привлечению к дисциплинарной ответственности специально и системно в действующем законодательстве не прописаны;

2) права и обязанности работника как субъекта производства по привлечению к дисциплинарной ответственности намного уже прав работодателя (начальника).

К таким основным правам и обязанностям работника можно отнести:

- право знакомиться со всеми материалами дела по привлечению к дисциплинарной ответственности;

- давать объяснения и представлять доказательства, свидетельствующие о своей невиновности;

- обжаловать решения о привлечении к дисциплинарной ответственности вышестоящему начальнику или в суд;

- пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с действующим законодательством.

Коротко остановимся на характеристике правового статуса иных субъектов производства по привлечению к дисциплинарной ответственности. К ним можно отнести различные общественные организации, которые наделены определенными правами в процессе производства по привлечению к дисциплинарной ответственности: профсоюзные организации, аттестационные комиссии и некоторые другие.

Участие профсоюзов как субъектов производства по привлечению к дисциплинарной ответственности заключается, как правило, в том, что их мнение подлежит обязательному учету в определенных законом случаях. Например, при принятии решения о возможном расторжении трудового договора с работником, являющимся членом профессионального

¹ См.: Андреев А.А. Указ. соч. С. 316.

союза, работодатель направляет в соответствующий выборный профсоюзный орган данной организации проект приказа, а также копии документов, являющихся основанием для принятия указанного решения. Выборный профсоюзный орган в течение семи рабочих дней со дня получения проекта приказа и копий документов рассматривает этот вопрос и направляет работодателю свое мотивированное мнение в письменной форме.

В случае если выборный профсоюзный орган выразил несогласие с предполагаемым решением работодателя, он в течение трех рабочих дней проводит с работодателем или его представителем дополнительные консультации, результаты которых оформляются протоколом. При недостижении общего согласия по результатам консультаций работодатель по истечении десяти рабочих дней со дня направления в выборный профсоюзный орган проекта приказа и копий документов имеет право принять окончательное решение, которое может быть обжаловано в соответствующую государственную инспекцию труда. Государственная инспекция труда в течение десяти дней со дня получения жалобы (заявления) рассматривает вопрос об увольнении и в случае признания его незаконным выдает работодателю обязательное для исполнения предписание о восстановлении работника на работе с оплатой вынужденного прогула¹.

Соблюдение вышеуказанной процедуры не лишает работника или представляющий его интересы выборный профсоюзный орган права обжаловать увольнение непосредственно в суд, а работодателя – обжаловать в суд предписание государственной инспекции труда.

В системе военной, правоохранительной и некоторых других видах милитаризованной государственной службы в качестве субъектов производства по привлечению к дисциплинарной ответственности действуют аттестационные комиссии и офицерские собрания. Их роль заключается в том, чтобы способствовать принятию объективного решения о привлечении к дисциплинарной ответственности.

Аттестационные комиссии в органах внутренних дел создаются и действуют в соответствии с ФЗ № 342.

Процедура проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел определяется Министерством внутренних дел, в частности, приказом МВД России от 14 марта 2012 г. № 170 «О порядке проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации».

В качестве субъекта производства по привлечению к дисциплинарной ответственности деятельность аттестационных комиссий можно рассматривать с точки зрения наделения их правом на основе всестороннего и объективного рассмотрения деловых, нравственных и личных качеств аттестуемого, его отношения к выполнению служебных обязанностей делать один из следующих выводов:

¹ См.: Андреев А.А. Указ. соч. С. 318.

1) сотрудник соответствует замещаемой должности в органах внутренних дел;

2) сотрудник соответствует замещаемой должности в органах внутренних дел и рекомендуется для назначения на вышестоящую должность в органах внутренних дел;

3) сотрудник соответствует замещаемой должности в органах внутренних дел и подлежит включению в кадровый резерв для замещения вышестоящей должности в органах внутренних дел;

4) аттестацию сотрудника следует перенести на срок, не превышающий одного года, для устранения недостатков и упущений в служебной деятельности, указанных в отзыве его непосредственного руководителя (начальника), либо для профессиональной переподготовки или повышения квалификации сотрудника с последующим переводом на иную должность в органах внутренних дел или без такового;

5) сотрудник не соответствует замещаемой должности в органах внутренних дел и подлежит переводу на нижестоящую должность в органах внутренних дел;

6) сотрудник не соответствует замещаемой должности в органах внутренних дел и подлежит увольнению со службы в органах внутренних дел.

Резюмируя изложенное, можно сформулировать следующие **выводы**:

1. Основными видами субъектов производства по привлечению к дисциплинарной ответственности являются работодатель и работник.

2. Работодателем могут быть государственные и негосударственные органы или организации в лице их соответствующих руководителей, наделенные правом письменно издавать приказы или распоряжения о приеме работника на работу или службу.

3. В качестве работника, как правило, выступают физические лица, соответствующие предъявляемым к ним законом требованиям.

4. К иным субъектам производства по привлечению к дисциплинарной ответственности можно отнести: различные общественные организации, которые наделены определенными правами в процессе производства по привлечению к дисциплинарной ответственности – профсоюзные организации, аттестационные комиссии и некоторые другие.

Вопрос 3. Структура дисциплинарного производства. Стадии производства по привлечению к дисциплинарной ответственности и их общая характеристика

Исходя из анализа действующих правовых норм, теоретических положений о процессуальной деятельности по привлечению к дисциплинарной ответственности

можно различить два вида дисциплинарного производства: простое и сложное (рутинное)¹.

Простое производство обычно включает в себя две стадии:

- возбуждение дела и принятие решения о привлечении к дисциплинарной ответственности;
- исполнение принятого решения.

Такое производство, как правило, имеет место:

- 1) в случаях, не требующих дополнительной проверки по факту нарушения служебной дисциплины ввиду ее явности;
- 2) когда виновный осознает свою вину и раскаивается в совершенном нарушении дисциплины.

Во всех других случаях дисциплинарное производство имеет форму сложного (рутинного) и имеет, как правило, пять стадий:

- 1) возбуждение дела о дисциплинарном проступке;
- 2) рассмотрение дела;
- 3) вынесение решения о дисциплинарном взыскании;
- 4) исполнение решения;
- 5) обжалование дисциплинарного взыскания.

1. Возбуждение дела о дисциплинарном проступке. Содержание данной стадии заключается в том, что руководитель на основании информации о нарушении дисциплины оценивает свои юрисдикционные полномочия по применению дисциплинарного взыскания и принимает решение о возбуждении дисциплинарного производства.

В некоторых случаях, когда это требуется, на этой стадии назначается служебная проверка.

В соответствии с приказом МВД России от 26 марта 2013 г. «Об утверждении порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации» служебная проверка проводится в соответствии с нормами ФЗ № 342.

Основанием для проведения служебной проверки является:

- 1) необходимость выявления причин, характера и обстоятельств совершенного сотрудником дисциплинарного проступка;
- 2) подтверждение наличия или отсутствия обстоятельств, предусмотренных ст. 14 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»;
- 3) заявление сотрудника.

По иным основаниям служебная проверка может быть проведена только в случаях, предусмотренных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

¹ См.: Андреев А.А. Указ. соч. С. 319.

Поводом для проведения служебной проверки является поступившая в установленном порядке начальнику органа, подразделения, учреждения системы МВД России или его заместителю информация о дисциплинарном проступке сотрудника и происшествии с его участием, которая может содержаться в обращениях граждан и организаций, сообщениях судебных, правоохранительных, контролирующих и иных государственных органов, общественных объединений, рапортах сотрудников, заявлениях государственных гражданских служащих и публикациях средств массовой информации.

Служебная проверка проводится по решению руководства МВД России, начальников органов, подразделений, учреждений системы МВД России и их заместителей, наделенных в пределах установленных полномочий в отношении определенных категорий сотрудников органов внутренних дел правом наложения дисциплинарных взысканий.

При проведении служебной проверки лица, ее проводящие, не вправе совершать действия, отнесенные к компетенции органов дознания и предварительного следствия.

При проведении служебной проверки должны быть полно, объективно и всесторонне установлены:

- факт совершения дисциплинарного проступка, время, место, обстоятельства его совершения;
- факт происшествия с участием сотрудника, время, место, обстоятельства происшествия;
- вина сотрудника или степень вины каждого в случае совершения дисциплинарного проступка несколькими лицами;
- данные, характеризующие личность сотрудника, совершившего дисциплинарный проступок;
- причины и условия, способствовавшие совершению дисциплинарного проступка (происшествия);
- наличие, характер и размер вреда (ущерба), причиненного сотрудником в результате дисциплинарного проступка;
- обстоятельства, исключающие дисциплинарную ответственность сотрудника;
- обстоятельства, смягчающие и отягчающие дисциплинарную ответственность сотрудника;
- обстоятельства, послужившие основанием для письменного обращения о проведении служебной проверки;
- другие обстоятельства, имеющие значение для правильного решения вопроса о привлечении сотрудника к дисциплинарной ответственности¹.

Служебная проверка назначается поручением в виде резолюции на документе, содержащем сведения о наличии оснований для ее проведе-

¹ См.: Андреев А.А. Указ. соч. С. 321.

ния, либо путем издания приказа по органу, подразделению, учреждению системы МВД России при проведении служебной проверки комиссией. Приказ о назначении служебной проверки должен содержать:

- причину и основания для ее назначения;
- сроки проведения;
- состав комиссии по проведению служебной проверки;
- должностное лицо, на которое возлагается контроль за проведением служебной проверки.

В качестве меры обеспечения производства по дисциплинарному делу в отношении сотрудника органов внутренних дел может применяться такая мера, как временное отстранение его от выполнения служебных обязанностей¹ в случае назначения служебной проверки по факту совершения сотрудником грубого нарушения служебной дисциплины, исключающего возможность выполнения им служебных обязанностей². Данная мера применяется на период проведения служебной проверки и исполнения наложенного по ее результатам дисциплинарного взыскания.

2. Рассмотрение дела.

На данной стадии рассмотрение дела осуществляется, как правило, прямым начальником привлекаемого к дисциплинарной ответственности. Начальником исследуются все обстоятельства, при необходимости собираются дополнительные материалы для всесторонней оценки и принятия объективного, обоснованного решения. В любом случае до принятия решения по делу, даже если служебная проверка не проводилась, от лица, привлекаемого к дисциплинарной ответственности, должно быть истребовано письменное объяснение.

После этого:

- анализируются письменное объяснение нарушителя служебной дисциплины, заключение служебной проверки или решение офицерского собрания, а также другие документы и материалы, имеющие отношение к делу;
- оцениваются тяжесть совершенного проступка и степень вины;
- выбирается вид дисциплинарного взыскания;
- если к виновному, по мнению руководителя, необходимо применить меры наказания, выходящие за пределы его прав, то он ходатайствует об этом перед вышестоящим начальником;

¹ Порядок временного отстранения сотрудника органов внутренних дел от выполнения служебных обязанностей утверждён приказом МВД России от 25.06.2012 № 630 «Об утверждении Порядка временного отстранения сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации от выполнения служебных обязанностей» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: пункт 2 ч. 2 ст. 73 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- даются письменные распоряжения должностным лицам (кадровым аппаратам) о подготовке проекта приказа о привлечении виновного в нарушении служебной дисциплины к дисциплинарной ответственности.

Считаем необходимым обратить внимание на оформление результатов служебной проверки. В соответствии с нормами приказа МВД России № 161 по окончании служебной проверки подготавливается письменное заключение с указанием даты его составления. Заключение должно быть подписано председателем и членами комиссии или уполномоченным сотрудником. Должностное лицо, назначившее служебную проверку, не позднее 10 дней со дня подписания заключения утверждает его либо принимает решение о продлении служебной проверки¹.

Заключение составляется на основании имеющихся в материалах служебной проверки данных и должно состоять из трех частей: вводной, описательной и резолютивной.

Во **вводной части** указываются:

1. Должность, звание, инициалы, фамилия сотрудника, проводившего служебную проверку, или состав комиссии, проводившей служебную проверку (с указанием специального звания, должности, фамилии и инициалов председателя и членов комиссии).

2. Должность, звание, фамилия, имя, отчество, год рождения сотрудника, в отношении которого проведена служебная проверка, а также сведения об образовании, о времени его службы в органах внутренних дел и в замещаемой должности, количестве поощрений, взысканий, наличии (отсутствии) у него неснятых дисциплинарных взысканий.

Описательная часть должна содержать:

1. Основания проведения служебной проверки.
2. Объяснение сотрудника, в отношении которого проведена служебная проверка.
3. Факт совершения сотрудником дисциплинарного проступка.
4. Обстоятельства и последствия совершения сотрудником дисциплинарного проступка.
5. Наличие либо отсутствие обстоятельств, предусмотренных ст. 14 ФЗ № 342².
6. Факты и обстоятельства, установленные в ходе рассмотрения заявления сотрудника.
7. Материалы, подтверждающие (исключающие) вину сотрудника.

¹ См.: приложение к приказу МВД России от 26 марта 2013 г. № 161 «Об утверждении порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях министерства внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Статью 14 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» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность сотрудника.

9. Иные факты и обстоятельства, установленные в ходе проведения служебной проверки.

С учетом изложенной в описательной части информации в **резюмирующей части** указываются:

1. Заключение об окончании служебной проверки и о виновности (невиновности) сотрудника, в отношении которого проведена служебная проверка.

2. Предложения о применении (неприменении) к сотруднику, в отношении которого проведена служебная проверка, мер дисциплинарной ответственности, иных мер воздействия.

3. Выводы о причинах и условиях, способствовавших совершению сотрудником дисциплинарного проступка.

4. Выводы о наличии или отсутствии обстоятельств, предусмотренных ст. 14 ФЗ № 342-ФЗ¹.

5. Выводы о наличии или отсутствии фактов и обстоятельств, указанных в заявлении сотрудника.

6. Предложения о передаче материалов в следственные органы Следственного комитета Российской Федерации, органы прокуратуры Российской Федерации для принятия решения в установленном законом порядке (при наличии в действиях сотрудника признаков уголовного преступления).

7. Рекомендации об оказании сотруднику правовой помощи, а также социальной и (или) психологической помощи.

8. Предложения о мерах по устранению выявленных недостатков или предложения о прекращении служебной проверки в связи с отсутствием факта нарушения служебной дисциплины или обстоятельств, предусмотренных ст. 14 ФЗ № 342.

9. Рекомендации о возможном опровержении недостоверной информации, порочащей честь и достоинство сотрудника, которая послужила основанием для назначения служебной проверки, и (или) обращении в суд либо органы прокуратуры Российской Федерации за защитой чести и достоинства.

10. Рекомендации предупредительно-профилактического характера.

Проект приказа о наложении дисциплинарного взыскания, как правило, готовится лицом, проводившим служебную проверку, согласовывается с правовым и кадровым подразделениями, приобщается к заключению и представляется с материалами служебной проверки должностному лицу, назначившему ее проведение. Приказ о наложении дисципли-

¹ См.: Статью 14 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» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

плинарного взыскания объявляется сотруднику в установленном порядке под роспись.

Копия заключения служебной проверки приобщается к материалам личного дела сотрудника, в отношении которого проводилась служебная проверка.

Дисциплинарное взыскание должно соответствовать тяжести совершенного проступка и степени вины. При определении вида и меры взыскания принимаются во внимание:

- характер проступка;
- обстоятельства, при которых он был допущен;
- прежнее поведение виновного;
- признание им своей вины;
- его отношение к службе;
- время нахождения на службе и знание правил ее несения;
- а также другие факторы¹.

3. Вынесение решения о дисциплинарном взыскании.

На данной стадии после рассмотрения материалов о деле субъект дисциплинарной власти вправе:

- вообще не реагировать на деяние, признав его нецелесообразным или признав лицо невиновным;
- ограничиться напоминанием о необходимости выполнять обязанности, предупреждением и иными средствами воздействия, которые не являются взысканиями;
- направить материал на рассмотрение общественных организаций (офицерского собрания, профсоюзного комитета и т.д.);
- наложить на виновного дисциплинарное взыскание;
- если руководитель, командир считает предоставленную ему дисциплинарную власть недостаточной, то он может направить материалы вышестоящему руководителю для решения вопроса о более строгой ответственности;
- при наличии в действиях виновного признаков преступления направить материал в орган, который вправе возбуждать уголовное дело².

На сотрудника органов внутренних дел в случае нарушения им служебной дисциплины, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом, могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;

¹ См.: Указ Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377 «О дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Бахрах Д.Н. Административное право России.

- 3) строгий выговор;
- 4) предупреждение о неполном служебном соответствии;
- 5) перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел;
- 6) увольнение со службы в органах внутренних дел.

В образовательных организациях высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел на курсантов, слушателей наряду с дисциплинарными взысканиями, предусмотренными ч. 1 ст. 50 ФЗ № 342, могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) назначение вне очереди в наряд (за исключением назначения в наряд по обеспечению охраны подразделения);
- 2) лишение очередного увольнения из расположения образовательной организации;
- 3) отчисление из образовательной организации¹.

Решение о наложении дисциплинарного взыскания руководитель принимает в форме приказа, который является индивидуальным актом управления и должен удовлетворять всем требованиям, предъявляемым к актам подобного рода.

При нарушении дисциплины совместно несколькими лицами дисциплинарные взыскания налагаются на каждого виновного в отдельности и только за совершенное им нарушение.

Налагаемые на сотрудника органов внутренних дел в письменной форме дисциплинарные взыскания заносятся в материалы личного дела сотрудника.

Дисциплинарное взыскание, наложенное на сотрудника органов внутренних дел приказом руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя, действительно в течение одного года со дня его наложения, а дисциплинарное взыскание, объявленное публично в устной форме, – *в течение одного месяца* со дня его наложения. Оно считается снятым по истечении одного года со дня его наложения, если этот сотрудник в течение этого года не подвергался новому дисциплинарному взысканию².

¹ Часть 2 ст. 50 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: дисциплинарные взыскания, предусмотренные данной нормой, вправе налагать «руководители (начальники) образовательных организаций системы МВД России».

² См.: статью 47 Федерального закона 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Исполнение решения.

Эта стадия является завершающей и состоит в объявлении виновному под расписку приказа о наложении на него дисциплинарного взыскания с указанием мотивов его применения.

Согласно норм ФЗ № 342 дисциплинарное взыскание должно быть наложено на сотрудника органов внутренних дел не позднее чем через две недели со дня, когда напрямую руководителю (начальнику) или непосредственному руководителю (начальнику) стало известно о совершении сотрудником органов внутренних дел дисциплинарного проступка, а в случае проведения служебной проверки или возбуждения уголовного дела – не позднее чем через один месяц со дня утверждения заключения по результатам служебной проверки или вынесения окончательного решения по уголовному делу. В указанные сроки не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске или в командировке.

Дисциплинарное взыскание не может быть наложено на сотрудника органов внутренних дел по истечении шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности – по истечении двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске или в командировке, а также время производства по уголовному делу.

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Уполномоченный руководитель обязан в течение трех рабочих дней ознакомить сотрудника органов внутренних дел под расписку с приказом о наложении на него дисциплинарного взыскания. В указанный срок не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске или в командировке, а также время, необходимое для прибытия сотрудника к месту ознакомления с приказом о наложении на него дисциплинарного взыскания или для доставки указанного приказа к месту службы сотрудника.

Об отказе или уклонении сотрудника органов внутренних дел от ознакомления с приказом о наложении на него дисциплинарного взыскания составляется акт, подписываемый уполномоченными должностными лицами.

Работники, подвергнутые дисциплинарному взысканию, не освобождаются от материальной ответственности за причиненный ущерб, а также от привлечения к административной или уголовной ответственности, если они виновны в совершении административного правонарушения или в их действиях содержатся признаки состава преступления. Основаниями такой ответственности могут служить нарушения или неис-

полнение законодательства, злоупотребление служебным положением, взяточничество, халатность и др.¹

5. Обжалование дисциплинарного взыскания.

Эта стадия производства альтернативна, зависит от волеизъявления сотрудника, привлекаемого к дисциплинарной ответственности.

Лицо, привлеченное к дисциплинарной ответственности, вправе обжаловать наложенное на него дисциплинарное взыскание вышестоящему начальнику или в суд. В случае подачи жалобы в суд либо вышестоящему в порядке подчиненности начальнику приведение в исполнение наложенного дисциплинарного взыскания, как правило, не приостанавливается.

Федеральный закон № 342 нормативно закрепил в ст. 72 процедуру обжалования, кроме того, Министром издан 13 августа 2012 г. приказ № 782 «Об утверждении порядка рассмотрения служебного спора в органах внутренних дел Российской Федерации».

Эти нормативные документы, говоря о процедуре обжалования решений руководителей ОВД, вводят в оборот понятие **«служебный спор в органах внутренних дел»** – *это неурегулированные разногласия по вопросам, касающимся применения федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере внутренних дел и контракта, между руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченным руководителем и сотрудником органов внутренних дел или гражданином, поступающим на службу в органы внутренних дел либо ранее состоявшим на службе в органах внутренних дел, а также между прямым руководителем (начальником) или непосредственным руководителем (начальником) и сотрудником*².

Коллективные служебные споры в органах внутренних дел не допускаются.

Сотрудник органов внутренних дел для разрешения служебного спора вправе обратиться в письменной форме к непосредственному руководителю (начальнику), а при несогласии с его решением или при невозможности рассмотрения непосредственным руководителем (начальником) служебного спора по существу к прямому руководителю (начальнику) или в суд.

Сотрудник органов внутренних дел может обратиться к руководителю федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченному руководителю либо в суд в течение трех месяцев

¹ См.: статья 51 Федерального закона 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: статья 72 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ.

со дня, когда он узнал или должен был узнать о нарушении своего права, а для разрешения служебного спора, связанного с увольнением со службы в органах внутренних дел, в течение одного месяца со дня ознакомления с приказом об увольнении.

В случае пропуска по уважительным причинам сроков вышестоящий руководитель вправе продлить соответствующий срок и рассмотреть служебный спор по существу.

Служебный спор рассматривается руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченным руководителем в течение одного месяца со дня подачи рапорта сотрудником органов внутренних дел.

Решение руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя по служебному спору может быть обжаловано в суд в течение десяти дней со дня вручения копии соответствующего решения сотруднику органов внутренних дел.

Жалоба может быть оставлена без удовлетворения или по результатам ее рассмотрения возможно изменение меры взыскания в сторону снижения. Кроме того, может быть отменен приказ о наложении дисциплинарного взыскания и принято по делу иное решение.

Завершая рассмотрение заявленной темы, полагаем необходимым остановиться еще раз на основных **выводах**:

1. Дисциплинарное производство — это регулируемая правовыми нормами деятельность субъектов дисциплинарной власти по применению дисциплинарных взысканий.

2. Основанием для применения к служащему дисциплинарного взыскания является совершение им дисциплинарного проступка. Для гражданских служащих это неисполнение или ненадлежащее исполнение по его вине возложенных на него обязанностей.

3. Основными видами субъектов производства по привлечению к дисциплинарной ответственности являются работодатель и работник.

4. Исходя из анализа действующих правовых норм, теоретических положений о процессуальной деятельности по привлечению к дисциплинарной ответственности можно различить два вида производства: простое и сложное (рутинное).

Простое производство обычно включает в себя две стадии: возбуждение дела и принятие решения о привлечении к дисциплинарной ответственности; исполнение принятого решения.

Сложное дисциплинарное производство состоит, как правило, из пяти стадий: возбуждение дела о дисциплинарном проступке; рассмотрение дела; вынесение решения о дисциплинарном взыскании; исполнение решения; обжалование дисциплинарного взыскания.

Лекция 10. Производство по применению отдельных мер административного предупреждения и административного пресечения

Вопросы:

1. Понятие процедуры применения мер административного предупреждения. Порядок реализации мер административного предупреждения.

2. Понятие, сущность и характеристика производства по применению мер административного пресечения.

Вопрос 1. Понятие процедуры применения мер административного предупреждения.

Порядок реализации мер административного предупреждения

Успешное решение социально-экономических реформ в России зависит от стабильности общественных отношений, защищенности интересов личности, общества и государства. Не случайно проблема охраны существующего правопорядка является ключевой в социально-правовой мысли.

Вместе с тем современное состояние правопорядка в стране нельзя признать удовлетворительным. Не снижается рост преступлений и других правонарушений, усилилась их интенсивность и агрессивность, появились новые угрозы общественной безопасности.

В этих условиях возрастает значение правовых мер принуждения, призванных воздействовать на поведение участников общественных отношений.

Среди юридических средств, используемых в борьбе с нарушениями правопорядка, весьма значительна роль мер административного принуждения, применяемых различными правоохранительными органами, прежде всего полицией. Административно-правовые нормы, регулирующие применение мер административного принуждения, в зависимости от своей служебной роли подразделяются на материальные и процессуальные. Различие между ними заключается в том, что если норма материального права, определяя содержание правомочий и юридических обязанностей субъектов права, отвечает на вопрос, что надо сделать для реализации этих полномочий и обязанностей, то норма процессуального административного права отвечает на вопросы, как, каким образом, в каком порядке они могут быть реализованы.

Несмотря на различие мнений относительно классификации административных производств в сфере внешневластной деятельности аппа-

рата государственного управления, ученые-административисты единодушны в том, что в структуру административного процесса входит производство по делам о применении принудительных мер в сфере государственного управления.

В.Д. Сорокин справедливо отмечал, что производство по делам о применении принудительных мер в сфере государственного управления не исчерпывается порядком рассмотрения дел об административных правонарушениях и применением мер наказания. Данный вид производства включает в себя также применение иных мер административного принуждения, не являющихся наказаниями¹.

Меры административного предупреждения (административно-предупредительные меры), являясь одним из видов административного принуждения, используются субъектами их применения в целях предупреждения правонарушений и обстоятельств, угрожающих общественной и личной безопасности граждан. Они выступают в качестве ограничений административно-правового характера, административно-побудительных действий в отношении того или иного физического, должностного и юридического лица.

Основанием применения мер административного предупреждения могут быть реальное предположение о намерении лица совершить правонарушение, противоправное действие; возникновение обстоятельств, угрожающих общественной и личной безопасности граждан при стихийных бедствиях, массовых беспорядках, сопровождающихся насилием, другие чрезвычайные ситуации, ставящие под угрозу жизнь и здоровье населения, требующие проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ.

Следовательно, под **мерами административного предупреждения** понимаются *способы и средства, направленные на предупреждение правонарушений и недопущение их отрицательных, вредных последствий, а также на предотвращение наступления обстоятельств, угрожающих жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций.*

Рассматриваемые меры административного предупреждения могут быть **классифицированы** по разным критериям (по сходным признакам, разным основаниям и целям применения).

В соответствии с процессуальным порядком применения административно-предупредительных мер следует различать:

1) меры, реализуемые компетентными органами (должностными лицами) непосредственно, когда правоприменительный акт может выражаться конклюдентно либо в устной форме (проверка документов, до-

¹ См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. С. 162.

смотр вещей, багажа, личный досмотр пассажиров воздушного транспорта, таможенный досмотр). Применение таких мер предупреждения не требует сколько-нибудь сложной и длительной процедуры. Их реализация осуществляется в упрощённом порядке, путём непосредственного действия лица, наделённого государственно-властными полномочиями;

2) меры, реализация которых требует издания специального правоприменительного акта (например, при установлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, аннулировании лицензии (разрешения), принудительной госпитализации и лечении больных, страдающих психическим заболеванием и представляющим опасность для окружающих).

Практическое значение имеет классификация мер по целям применения, на основании которой выделяются две группы мер административного предупреждения.

«К первой группе относятся меры, которые применяются в целях предотвращения угрозы общественной и личной безопасности граждан, предотвращения наступления возможных нежелательных или вредных последствий, в частности:

- введение карантина, т.е. специального режима въезда и выезда в местности, пораженные эпидемией или эпизоотией;
- закрытие участков государственной границы, участков дороги или улицы для движения в случае аварии, происшествия, проведения массового мероприятия;
- принудительное выселение из домов, грозящих обвалом; реквизиция имущества, т.е. временное изъятие имущества в силу государственной необходимости при наступлении стихийных бедствий;
- технический осмотр транспортных средств;
- принудительное медицинское освидетельствование; санитарный осмотр грузов;
- пожарный надзор;
- досмотр транспортных средств;
- досмотр ручной клади, багажа и личный досмотр пассажиров гражданских воздушных судов.

Характерным для указанных мер административного предупреждения является то, что они могут применяться при отсутствии факта противоправных действий. Дело в том, что угроза общественной и личной безопасности граждан, их законным интересам может возникнуть не только в связи с правонарушением, но и вследствие стихийных бедствий, эпидемий, эпизоотий, действий психически больных лиц и т.п. В таких случаях государство вынуждено прибегать к применению прину-

дительных мер к лицам, которые не являются правонарушителями»¹. Эти меры, как отмечал профессор А.П. Коренев, лишены характера административной кары.

Ко второй группе мер предупреждения относятся меры, которые имеют целью предупредить правонарушение, им присуща четко выраженная профилактическая направленность. Они применяются к лицам в целях предупреждения, недопущения совершения ими правонарушений. Такими мерами являются: проверка документов, контроль и надзорные проверки, досмотр вещей и личный досмотр граждан, подозреваемых в совершении преступления или административного правонарушения, и др.

Так, при проверке документов устанавливаются личность, принадлежность документа предъявителю и подлинность проверяемого документа. Поскольку проверка документов затрагивает сферу прав и свобод личности, то она не может производиться без достаточных к тому оснований. Правовые основания проверки документов определены законодательством. Например, Федеральный закон «О полиции» предоставляет право сотрудникам полиции проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, а равно если имеются основания для их задержания в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Кроме того, закон разрешает проверять у граждан, должностных лиц, общественных объединений и организаций разрешения (лицензии) и иные документы на совершение определенных действий или на осуществление определенного вида деятельности, контроль (надзор) за которыми возложен на полицию в соответствии с законодательством Российской Федерации².

При наличии вышеуказанных оснований сотрудники полиции проверяют у водителей транспортных средств удостоверения на право управления автотранспортным средством, документы на перевозимый груз и другие документы.

Законодательство предусматривает ряд специфических мер административного предупреждения, которые могут применяться в условиях специальных правовых режимов, в частности, проведения контртеррористических операций и объявления чрезвычайного или военного положения.

¹ Коренев А.П. Административное право России: учебник в 3 ч. М.: Изд-во «Щит-М», 1999. Ч. I. С. 200.

² О полиции [Электронный ресурс]: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Таким образом, по результатам рассмотрения первого вопроса полагаем необходимым сформулировать следующие выводы.

1. Меры административного предупреждения выступают в качестве ограничений административно-правового характера, административно-побудительных действий в отношении того или иного физического, должностного и юридического лица.

2. Под мерами административного предупреждения понимаются способы и средства, направленные на предупреждение правонарушений и недопущение их отрицательных, вредных последствий, а также на предотвращение наступления обстоятельств, угрожающих жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций.

3. Административно-предупредительные меры можно классифицировать по различным основаниям: в соответствии с процессуальным порядком применения, по целям применения, в зависимости от наличия специального административно-правового режима.

**Вопрос 2. Понятие,
сущность и характеристика
производства по
применению мер
административного
пресечения**

Под мерами административного пресечения понимаются способы и средства принудительного воздействия, применяемые в целях прекращения противоправного деяния, предотвращения его общественно опасных последствий, а также в целях создания возможности для последующего привлечения нарушителя к юридической ответственности.

Вместе с тем рассматриваемые меры используются не только для пресечения правонарушений, но и для прекращения общественно опасных действий, совершаемых лицами, не достигшими 16 лет, т.е. административно-деликтоспособного возраста, а также невменяемыми.

Применение мер пресечения связано с непосредственным вмешательством в противоправные и иные опасные действия. В ряде случаев они являются не только эффективным, но и единственно возможным средством пресечения преступления (например, применение оружия).

Меры пресечения используются как в интересах общества, государства, так и в интересах самого правонарушителя. Скажем, помещение правонарушителя, находящегося в общественном месте в тяжелой степени опьянения, в медицинскую организацию или дежурную часть территориального органа МВД России предохраняет его от возможного ограбления, а иногда (при низкой температуре воздуха) предохраняет его от утраты здоровья и сохраняет ему жизнь.

Целям оказания медицинской помощи служит принудительное лечение.

Пресечение противоправной деятельности нередко позволяет предотвратить действия и события, которые усугубили бы вину нарушителя и, следовательно, усилили бы ответственность виновного.

Арсенал мер пресечения весьма разнообразен: от требования прекратить правонарушение до применения оружия. По своей сущности это могут быть меры психического (угроза применить средства принуждения), материального или физического воздействия, в т.ч. с использованием технических (специальных) средств и оружия, а также оперативные действия, связанные с личным, организационным или имущественным ограничением, благодаря совершению которых правонарушитель лишается возможности продолжать правонарушение, побуждается к исполнению правовых обязанностей.

Перечень средств и способов пресечения, содержащихся в нормативно-правовых актах, не является исчерпывающим. В сложных экстремальных ситуациях допускается пресечение противоправных действий средствами и способами, не указанными в законодательных актах. Так, согласно ч. 3 ст. 18 Федерального закона «О полиции» сотрудник полиции, находясь в состоянии необходимой обороны, крайней необходимости, при отсутствии специальных средств или огнестрельного оружия вправе использовать для пресечения преступлений или административных правонарушений любые подручные средства.

Основания, порядок применения и использования мер административного пресечения определяются законами и иными нормативными правовыми актами.

Исходя из целей, характера и объекта воздействия, меры административного пресечения можно подразделить на меры пресечения:

- применяемые к нарушителю;
- имущественного характера;
- технического характера;
- санитарно-эпидемиологического характера;
- финансово-кредитного характера.

К мерам пресечения, применяемым к нарушителю, относятся:

- требование прекратить противоправные и иные действия, препятствующие выполнению функций государственных органов и должностных лиц;
- непосредственное применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия;
- доставление и задержание;
- принудительное лечение страдающих заболеваниями, опасными для окружающих;

- временное отстранение от работы инфекционных больных, а также лиц, находящихся в болезненном или ином состоянии, препятствующем безопасному для окружающих выполнению ими обязанностей.

Учитывая, что при изучении дисциплины «Административная деятельность полиции» детально рассматриваются правовые основания и процедуры применения специальных мер административного пресечения, таких как применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, то в рамках данной лекции мы не будем на них останавливаться. Рассмотрим более подробно такие меры пресечения, применяемые к нарушителям, как принудительное лечение страдающих заболеваниями, опасными для окружающих и временное отстранение от работы инфекционных больных, а также лиц, находящихся в болезненном или ином состоянии, препятствующем безопасному для окружающих выполнению ими обязанностей.

Законодательство предусматривает следующие виды **принудительного лечения**:

- 1) страдающих психическими заболеваниями;
- 2) заразных больных.

Принудительное (недобровольное) лечение лиц, страдающих психическими расстройствами, предусмотрено Законом Российской Федерации от 2 июня 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».

Принудительное лечение лиц, страдающих заболеваниями, опасными для окружающих, – мера административного принуждения, к ней прибегают потому, что гражданин не выполняет возложенных на него соответствующими правовыми актами обязанностей и законных требований компетентных органов. Эта мера применяется в интересах общества и самого больного, является средством защиты общественной безопасности, общественного порядка и здоровья нарушителя.

Принудительное лечение лиц, страдающих психическими расстройствами, учитывая состояние их сознания и воли, назвать принудительным можно лишь условно. В этой связи в соответствии с Законом Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» используется термин «недобровольное лечение». Без согласия такого больного или законного представителя лечение может производиться только по основаниям, предусмотренным Уголовным кодексом Российской Федерации, а также при недобровольной госпитализации в порядке, установленном названным Законом.

Основанием для госпитализации в психиатрический стационар в недобровольном порядке служит то обстоятельство, что обследование или лечение возможны только в стационарных условиях, а психическое расстройство лица обуславливает:

- его непосредственную опасность для себя или окружающих;

- его беспомощность, т.е. неспособность самостоятельно удовлетворять основные жизненные потребности;
- существенный вред его здоровью вследствие ухудшения психического состояния, если лицо будет оставлено без психиатрической помощи.

Меры физического стеснения и изоляции при недобровольной госпитализации и пребывании в психиатрическом стационаре применяются только в тех случаях, формах и на тот период времени, когда, по мнению врача-психиатра, иными методами невозможно предотвратить действия госпитализированного, представляющие непосредственную опасность для него или других лиц, и осуществляются при постоянном контроле медицинского персонала. О формах и времени применения мер физического стеснения или изоляции делается запись в медицинской документации.

Сотрудники полиции в соответствии с Федеральным законом «О полиции» обязаны оказывать содействие медицинским работникам при осуществлении недобровольной госпитализации, а также в случаях необходимости предотвращения действий, угрожающих жизни и здоровью окружающих со стороны госпитализируемого, розыска и задержания лица, подлежащего госпитализации.

Лицо, принудительно госпитализированное в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях (далее – медицинская организация), подлежит обязательному психиатрическому освидетельствованию в течение 48 часов комиссией врачей-психиатров медицинской организации, которая принимает решение об обоснованности госпитализации. Если она признается необоснованной и госпитализированный не выражает желания остаться в медицинской организации, он подлежит немедленной выписке. Если госпитализация признается обоснованной, то заключение комиссии врачей-психиатров в течение 24 часов направляется в суд по месту нахождения медицинской организации для решения вопроса о дальнейшем пребывании лица в ней.

Пациенту, госпитализированному в медицинскую организацию добровольно, может быть отказано в выписке, если комиссией врачей-психиатров указанной медицинской организации будут установлены основания для госпитализации в недобровольном порядке, предусмотренные ст. 29 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».

Заявление о госпитализации лица в медицинскую организацию в недобровольном порядке подается в суд представителем медицинской организации, в которой находится лицо.

В заявлении должны быть указаны предусмотренные Законом основания для госпитализации в медицинскую организацию в недобровольном порядке. К нему прилагается мотивированное заключение комиссии

врачей-психиатров о необходимости дальнейшего пребывания лица в указанной организации.

Судья рассматривает заявление в течение пяти дней с момента его принятия. При этом гражданину должно быть предоставлено право лично участвовать в судебном рассмотрении вопроса о его госпитализации. Если психическое состояние не позволяет ему лично участвовать в рассмотрении вопроса о его госпитализации в помещении суда, то заявление о госпитализации рассматривается судьей в медицинской организации.

Участие в рассмотрении заявления прокурора, представителя медицинской организации, ходатайствующего о госпитализации, и представителя лица, в отношении которого решается вопрос о госпитализации, обязательно. Постановление судьи об удовлетворении заявления является основанием для госпитализации и дальнейшего содержания лица в медицинской организации. Оно в 10-дневный срок со дня вынесения может быть обжаловано госпитализированным, его представителем, руководителем медицинской организации.

Пребывание лица в медицинской организации в недобровольном порядке продолжается только в течение времени сохранения оснований, по которым была проведена госпитализация. В течение первых шести месяцев не реже одного раза в месяц лицо подлежит освидетельствованию комиссией врачей-психиатров для решения вопроса о продлении госпитализации. В последующем освидетельствования комиссией врачей-психиатров проводятся не реже одного раза в шесть месяцев.

По истечении шести месяцев с момента помещения лица в медицинскую организацию в недобровольном порядке заключение комиссии врачей-психиатров о необходимости продолжения такой госпитализации направляется медицинской организацией в суд по месту ее нахождения. Судья постановлением может продлить госпитализацию. В дальнейшем решение о продлении госпитализации лица, помещенного в медицинскую организацию в недобровольном порядке, принимается судьей ежегодно.

Принудительное лечение заразных больных применяется после медицинского освидетельствования и принятия решения организациями здравоохранения или органами санитарно-эпидемиологической службы. Так, должностные лица территориальных управлений Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека имеют право принимать решения об обязательной госпитализации инфекционных больных и граждан с подозрением на инфекционное заболевание, представляющих опасность для окружающих.

В соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 51 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» главные государственные санитарные врачи и их заместители

ли при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, наделяются полномочиями выносить мотивированные постановления о госпитализации для обследования или об изоляции больных инфекционными заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, и лиц с подозрением на такие заболевания.

Согласно ст. 10 Федерального закона от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» больные заразными формами туберкулеза, неоднократно нарушающие санитарно-противоэпидемический режим, а также умышленно уклоняющиеся от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза, на основании решений суда госпитализируются в медицинские противотуберкулезные организации для обязательных обследования и лечения в стационарных условиях.

Заявление о госпитализации подается в суд руководителем медицинской противотуберкулезной организации, в которой больной туберкулезом находится под диспансерным наблюдением. Заявление в суд о принудительной госпитализации также может быть подано прокурором. Решение о госпитализации принимается судом по месту нахождения медицинской противотуберкулезной организации, в которой больной туберкулезом находится под диспансерным наблюдением.

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

По мотивированному постановлению главного государственного санитарного врача или его заместителя, или главного государственного санитарного врача Российской Федерации может производиться временное отстранение от работы лиц, которые являются носителями возбудителей инфекционных заболеваний и могут являться источниками распространения инфекционных заболеваний в связи с особенностями выполняемых ими работ или производства, в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 51 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Принудительному лечению подлежат лица, которые страдают венерическими заболеваниями или заражены вирусом иммунодефицита человека.

В случае неявки указанные лица доставляются в организации здравоохранения при содействии органов внутренних дел. Полиция осуществляет привод больных в организации здравоохранения по их представлениям, санкционированным прокурором.

В рамках данной темы, считаем, целесообразно детально рассмотреть **производство по материалам о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа**. Это производство включает в себя следующие стадии:

1) подготовку и направление в суд материалов о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;

2) рассмотрение материалов о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;

3) обжалование, опротестование постановления судьи;

4) исполнение постановления судьи.

На первой стадии прекращенное уголовное дело в отношении несовершеннолетних, указанных в подп. 1 и 2 п. 4 ст. 15 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.1999 № 120-ФЗ, или материалы об отказе в его возбуждении незамедлительно передаются органом внутренних дел или прокурором в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав для рассмотрения возможности применения к указанным несовершеннолетним мер воспитательного воздействия или ходатайства перед судом об их помещении в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа.

В случае принятия комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав решения ходатайствовать перед судом о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа соответствующее постановление указанной комиссии и представленные материалы незамедлительно направляются в территориальный орган МВД России или прокурору.

Для определения возможности помещения несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа организации здравоохранения проводят их медицинское, в т.ч. психиатрическое, освидетельствование на основании:

1) постановления начальника территориального органа МВД России или прокурора при наличии согласия несовершеннолетнего на медицинское освидетельствование либо согласия его родителей или иных законных представителей в случае, если несовершеннолетний не достиг возраста пятнадцати лет;

2) постановления судьи в случаях, когда несовершеннолетний и его родители или иные законные представители не дали согласия на медицинское освидетельствование.

В случаях, когда у несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, во время медицинского освидетельствования выявлены заболевания, препятствующие их содержанию и обучению в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа, материалы на указанных лиц передаются в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав для применения к ним мер воспитательного воздействия.

Несовершеннолетние, не подлежащие уголовной ответственности, в отношении которых готовятся материалы о помещении их в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, могут быть переданы под надзор родителей или иных законных представителей, а несовершеннолетние, содержащиеся в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, или в иной организации, – под надзор администрации указанных организаций. В этих целях в соответствии с постановлением начальника территориального органа МВД России или его заместителя должностное лицо подразделения по делам несовершеннолетних территориального органа МВД России получает от одного из родителей или иных законных представителей либо руководителя данного детского учреждения письменное обязательство обеспечить надлежащее поведение несовершеннолетних и их явку по вызовам в суд. Несовершеннолетние, их родители или иные законные представители, уклоняющиеся от явки в суд, могут быть по постановлению судьи подвергнуты приводу.

До рассмотрения судьей материалов о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа такие лица могут быть направлены на срок до 30 суток в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел на основании постановления судьи в случаях:

1) необходимости обеспечения защиты жизни или здоровья несовершеннолетнего;

2) необходимости предупреждения повторного общественно опасного деяния;

3) отсутствия у несовершеннолетнего места жительства, места пребывания;

4) злостного уклонения несовершеннолетнего от явки в суд либо от медицинского освидетельствования. Под злостным уклонением несовершеннолетнего от явки в суд либо от медицинского освидетельствования понимаются случаи, когда он по неуважительным причинам два

или более раза не явился в суд или учреждение здравоохранения, осуществляющее медицинское освидетельствование, либо скрылся с места жительства, места пребывания.

Для рассмотрения вопроса о возможности помещения несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа начальник территориального органа МВД России или прокурор направляют в суд по месту их жительства:

1) материалы прекращенного уголовного дела или материалы об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении несовершеннолетнего либо заверенные в установленном порядке копии таких материалов;

2) постановление комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, содержащее ходатайство о направлении несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа;

3) характеристику с места учебы (работы) несовершеннолетнего;

4) акт обследования семейно-бытовых условий жизни несовершеннолетнего;

5) справку территориального органа МВД России, содержащую сведения о правонарушениях, ранее совершенных несовершеннолетним, и принятых в этой связи мерах воздействия;

6) заключение медицинской организации о состоянии здоровья несовершеннолетнего и возможности его помещения в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа;

7) заключение психолого-медико-педагогической комиссии о результатах комплексного обследования несовершеннолетнего, содержащее рекомендации по оказанию ему психолого-медико-педагогической помощи и определению форм его дальнейшего обучения и воспитания.

Перечисленные материалы направляются в суд по месту жительства несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, в течение 30 суток со дня вынесения постановления о прекращении уголовного дела в отношении указанного несовершеннолетнего или об отказе в его возбуждении. В исключительных случаях этот срок может быть продлен до 30 суток на основании постановления начальника органа внутренних дел или прокурора.

Эти материалы перед их направлением в суд представляются для ознакомления несовершеннолетнему, не подлежащему уголовной ответственности, и его родителям или иным законным представителям, которые имеют право пользоваться юридической помощью адвоката, иметь представителя, давать объяснения, заявлять ходатайства, обжаловать принятые решения. Об ознакомлении с указанными материалами и о получении ответов на свои ходатайства, жалобы и заявления заинтере-

сованные лица делают в представленном материале соответствующую запись.

На второй стадии материалы о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа рассматриваются судьей в течение 10 суток со дня их поступления в суд.

В суд вызываются несовершеннолетний, не подлежащий уголовной ответственности, его родители или иные законные представители, а по усмотрению судьи и иные лица. Участие прокурора и адвоката в рассмотрении указанных материалов является обязательным.

В начале заседания судья объявляет, какие материалы подлежат рассмотрению, кто их рассматривает, а также представляет участников рассмотрения, разъясняет их процессуальные права и обязанности. После этого оглашаются необходимые документы, исследуются материалы, указанные в п. 1 ст. 27 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», рассматриваются ходатайства, выясняются обстоятельства, имеющие значение для принятия обоснованного решения, заслушиваются выступления несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, его родителей или иных законных представителей, иных лиц, прокурора и адвоката.

По результатам рассмотрения материалов судья выносит постановление, которое подлежит оглашению в судебном заседании.

В постановлении судьи указываются наименование суда и фамилия судьи, вынесшего постановление, дата рассмотрения материалов, сведения о несовершеннолетнем, не подлежащем уголовной ответственности, и иных лицах, участвовавших в рассмотрении материалов, обстоятельства, установленные при их рассмотрении, а также излагается принятое решение о направлении несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа с указанием срока применения этой принудительной меры воспитательного воздействия и помещении его в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел на время, необходимое для доставления несовершеннолетнего в указанное учреждение.

Третья стадия – обжалование, опротестование постановления судьи является факультативной.

Постановление судьи о направлении несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа могут обжаловать сам несовершеннолетний, не подлежащий уголовной ответственности, достигший возраста четырнадцати лет, либо его родители или иные законные представители или по их просьбе адвокат в вышестоя-

щий суд в течение 10 суток со дня получения копии указанного постановления. В случае пропуска указанного срока по уважительным причинам он может быть восстановлен судьей или председателем суда по просьбе заинтересованных лиц.

Постановление судьи может быть отменено по представлению прокурора, а также независимо от наличия представления прокурора председателем вышестоящего суда.

Жалоба или представление прокурора на постановление судьи рассматриваются председателем вышестоящего суда в течение 10 суток со дня их поступления.

По результатам рассмотрения жалобы или представления прокурора на постановление судьи председатель вышестоящего суда принимает одно из следующих решений:

1) оставляет постановление судьи без изменения, а жалобу или представление прокурора без удовлетворения;

2) отменяет постановление судьи и направляет материалы на несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в суд для нового рассмотрения.

Копия решения по жалобе или представлению прокурора на постановление судьи в течение трех суток высылается судье, вынесшему постановление, прокурору, несовершеннолетнему, не подлежащему уголовной ответственности, и (или) его родителям или иным законным представителям.

В рамках четвертой стадии исполнение постановления судьи обеспечиваются:

1) центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел – в части доставления несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;

2) орган, осуществляющий управление в сфере образования, – в части предоставления путевок для направления несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа в течение 20 суток со дня получения запроса о выдаче путевки;

3) комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав – в части применения мер воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетних в случаях, предусмотренных подп. 2 п. 5 ст. 28 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»;

4) администрация специального учебно-воспитательного учреждения закрытого типа – в части обеспечения исправления и реабилитации несовершеннолетнего в течение срока его содержания в указанном учреждении.

Завершая рассмотрение заявленной темы, полагаем необходимым остановиться еще раз на основных выводах.

Заключение

1. Меры административного предупреждения выступают в качестве ограничений административно-правового характера, административно-побудительных действий в отношении того или иного физического, должностного и юридического лица.

2. Под мерами административного предупреждения понимаются способы и средства, направленные на предупреждение правонарушений и недопущение их отрицательных, вредных последствий, а также на предотвращение наступления обстоятельств, угрожающих жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций.

3. Административно-предупредительные меры можно классифицировать по различным основаниям: в соответствии с процессуальным порядком применения, по целям применения, в зависимости от наличия специального административно-правового режима.

4. Под мерами административного пресечения понимаются способы и средства принудительного воздействия, применяемые в целях прекращения противоправного деяния, предотвращения его общественно опасных последствий, а также в целях создания возможности для последующего привлечения нарушителя к юридической ответственности.

5. Перечень средств и способов пресечения, содержащихся в нормативно-правовых актах, не является исчерпывающим. В сложных экстремальных ситуациях допускается пресечение противоправных действий средствами и способами, не указанными в законодательных актах.

6. Порядок применения мер административного пресечения – это законодательно установленная последовательность осуществления определенных действий, которыми должны руководствоваться уполномоченные должностные лица перед, в момент и после применения административно-пресекательных мер принуждения при возникновении условий, наличие которых позволяет им осуществить рассматриваемые меры.

Лекция 11. Общая характеристика стадий производства по делам об административных правонарушениях

Вопросы:

1. Понятие производства по делам об административных правонарушениях.
2. Возбуждение дел об административных правонарушениях.
3. Рассмотрение дела об административном правонарушении.
4. Пересмотр постановлений или решений по делам об административных правонарушениях.
5. Исполнение постановления по делу об административном правонарушении.

Вопрос 1. Понятие производства по делам об административных правонарушениях

Анализ правоприменительной практики юрисдикционных органов исполнительной власти и, в частности, органов внутренних дел показывает, что наряду с правильным толкованием

и применением административно-процессуального законодательства имеют место случаи как прямого нарушения установленных законом правил привлечения лиц к административной ответственности, так и бездействия сотрудников полиции, связанных, чаще всего, с незнанием собственных административно-процессуальных прав и обязанностей.

Привлечение к административной ответственности виновных лиц, совершивших административные правонарушения, представляет собой систему административных мер принудительного воздействия на данных лиц, установленную государством. Применение мер административного принуждения способствует недопущению или прекращению противоправных, виновных деяний, совершаемых гражданами, должностными и юридическими лицами, а также привлечению этих лиц к административной ответственности.

Ежегодно в Российской Федерации совершаются десятки миллионов административных правонарушений. Масштабность административной деликтности наносит значительный ущерб законным интересам личности, обществу и государству в целом, что способствует проявлению адекватной реакции государства на эти противоправные проявления.

Необходимость оперативного государственного реагирования на совершенные административные правонарушения обусловила наделение административно-юрисдикционными полномочиями широкого круга сотрудников органов внутренних дел, в частности полиции.

Сотрудники полиции, являясь полномочными представителями органов исполнительной власти, обеспечивают решение практически всего

комплекса правоохранительных задач, стоящих перед полицией, в т.ч. и привлечение виновных лиц к административной ответственности за совершение административных правонарушений.

Указанное возлагает на данных сотрудников большую ответственность в плане осуществления законного установления фактических обстоятельств дела, направления протокола об административном правонарушении и других материалов дела по подведомственности на рассмотрение, а также само рассмотрение дела и принятие по нему решения (в некоторых случаях¹). Кроме того, на сотрудников полиции возложено исполнение некоторых видов административных наказаний (например, административного штрафа).

Предметом рассмотрения данной лекции будут понятия «производство по делу об административном правонарушении», «порядок возбуждения дела об административном правонарушении и административное расследование как этап стадии возбуждения дела», «правовые основания и особенности процессуального оформления стадий рассмотрения дел об административных правонарушениях и пересмотра постановлений по данным делам», а также «особенности исполнения отдельных видов административных наказаний».

Производство по делам об административных правонарушениях является одним из видов административных производств, составляющих административный процесс.

КоАП РФ не содержит нормативного определения понятия «производство по делам об административных правонарушениях», ограничиваясь лишь указанием на общие положения. Однако исходя из признаков, которыми оно обладает, а также тех задач, которые решаются в ходе его осуществления, можно дать следующее определение.

Производство по делам об административных правонарушениях — это основанная на законе и облеченная в форму правовых отношений деятельность судей, органов, должностных лиц по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях, а также назначению виновным мер административного наказания, осуществляемая в особом административно-процессуальном порядке и производимая в целях всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств каждого дела, разрешения его в соответствии с законом, обеспечения исполнения вынесенного постановления, а также выявления причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

¹ Так, например: ст. 19.15 КоАП РФ «Проживание гражданина Российской Федерации без удостоверения личности гражданина (паспорта) или без регистрации», ст. 19.24 КоАП РФ «Несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре», 20.1 КоАП РФ «Мелкое хулиганство».

Данное определение носит универсальный характер, поскольку оно определяет круг лиц, осуществляющих производство, обозначает его содержание и раскрывает задачи производства.

В самом общем виде производство по делам об административных правонарушениях можно представить как разбирательство по факту противоправного поведения, осуществляемое уполномоченными на то субъектами – судьями, органами исполнительной власти, должностными лицами.

Проанализируем содержание понятия производства и обратимся в первую очередь к его задачам, поскольку через них можно определить существо данной деятельности.

Задачи производства по делам об административных правонарушениях теснейшим образом связаны с защитой личности, охраной ее прав и свобод, здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраной окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защитой общественной нравственности, законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от противоправных посягательств. Они определяют значение и содержание производства по делам об административных правонарушениях. Законодательно задачи производства регламентированы в ст. 24.1 КоАП РФ и сводятся к следующим положениям:

- 1) всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению всех обстоятельств каждого дела;
- 2) разрешению дела в соответствии с законом;
- 3) обеспечению исполнения вынесенного по делу постановления;
- 4) выявлению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Характеризуя первую задачу производства, подчеркнем, что *выяснение обстоятельств каждого дела* должно быть всесторонним, полным, объективным и своевременным.

Всесторонность и полнота выяснения обстоятельств дела предполагает определение всех признаков административного правонарушения, которые имеют существенное значение для вынесения постановления по делу. Обстоятельства дела могут считаться исследованными полно и всесторонне лишь в том случае, если:

а) выяснены все обстоятельства, которые требуется установить по данному делу;

б) собраны и процессуально закреплены все необходимые доказательства, подтверждающие наличие или отсутствие события административного правонарушения, а также виновность лица, привлекаемого к административной ответственности.

Кроме того, судьи, органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, должны выяснить сведения о лице, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, а также наличие обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность (ст. 4.2, 4.3 КоАП РФ) и другие сведения, имеющие значение для дела.

Объективность – это соответствие реальной действительности, беспристрастность, непредвзятость при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях. Требование объективности при выяснении обстоятельств дела направлено на недопущение одностороннего подхода к оценке факта правонарушения.

Существуют различные правовые механизмы для обеспечения справедливости и беспристрастности судей, органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

КоАП РФ предусматривает следующее:

- административную ответственность за заведомо ложные показания свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод при производстве по делу об административном правонарушении (ст. 17.9 КоАП РФ);

- надзор прокуратуры за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законодательства органами и должностными лицами при производстве по делам об административных правонарушениях (ст. 24.6 КоАП РФ);

- самоотвод или отвод судьи, члена коллегиального органа или должностного лица, если в деле о правонарушении присутствуют их интересы (прямые или косвенные), а также в иных ситуациях, где их участие могло бы поставить под сомнение объективность рассмотрения дела (ст. 29.2, 29.3 КоАП РФ);

- отмену постановления и возвращение дела на новое рассмотрение в случаях существенного нарушения процессуальных требований, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело (п. 4 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ).

Своевременное выяснение обстоятельств каждого дела означает соблюдение сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях, установленных ст. 29.6 КоАП РФ. Сроки рассмотрения дел призваны способствовать вынесению постановления по делу в кратчайшее время, максимально приближенное к моменту совершения противоправного деяния.

Осуществление этих требований является обязанностью судей, органов и должностных лиц на всех стадиях производства по делу об административном правонарушении.

Важной задачей производства по делам об административных правонарушениях является разрешение дела в соответствии с законом. Соблюдение закона при осуществлении производства рассматривается в качестве обязательного условия обеспечения правопорядка, охраны общественных интересов, прав граждан и организаций. Лишь строгое следование требованиям процессуальных норм может привести к установлению объективной истины, а значит, и к вынесению законного и обоснованного постановления.

Особо следует подчеркнуть, что в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ установление порядка производства по делам об административных правонарушениях отнесено к ведению Российской Федерации.

Задача *по обеспечению исполнения вынесенного постановления* тесно связана с неотвратимостью воздействия государства на правонарушителя. Ее игнорирование на практике может привести к невозможности осуществления эффективной борьбы с правонарушениями.

К мерам, обеспечивающим фактическое исполнение вынесенного постановления, можно отнести:

- учет судьей, органом или должностным лицом, выносящим постановление о назначении административного наказания, имущественной и финансовой возможности правонарушителя исполнить назначенное наказание (ч. 2, 3 ст. 4.1 КоАП РФ);

- наличие специальных органов, на которые возложена обязанность исполнения конкретных видов наказания (ст. 32.5, ч. 1 ст. 32.8, ст. 32.9 КоАП РФ);

- установление административной ответственности за уклонение от исполнения наказания (ст. 17.8, 20.25 КоАП РФ).

Осуществление производства по делам об административных правонарушениях не может ограничиваться лишь уже совершенными правонарушениями. Большое значение должно придаваться предупреждению совершения новых правонарушений. Поэтому при рассмотрении дел судьи, органы и должностные лица обязаны принимать необходимые меры к выявлению причин и условий, способствовавших совершению правонарушений, и в соответствии с их полномочиями добиваться устранения этих причин и условий.

Стадии в производстве по делам об административных правонарушениях являются главными звеньями, характеризующими логику и последовательность действий при возбуждении дела об административном правонарушении, его рассмотрении, принятии по нему решения и исполнении вынесенной меры административного наказания. Каждая стадия в производстве наполнена процессуальными действиями (этапами), объединенными ближайшей целью и задачами.

Под этапом производства по делам об административных правонарушениях следует понимать часть соответствующей стадии, выраженную в виде группы взаимосвязанных действий.

Основными признаками стадий, характеризующих и отграничивающих их между собой, выступают следующие: относительная самостоятельность, собственное процессуальное назначение, наличие, наряду с общими, свойственных только ей задач, отличительный круг участников, совершение разнообразных действий, оформление специальных процессуальных документов, органичная связь между стадиями.

Под *стадией* понимается сравнительно самостоятельная часть производства, которая имеет свойственные только ей задачи. Стадии отличаются друг от друга и кругом участников производства. На каждой стадии совершаются разные процессуальные действия. Решение задач каждой стадии оформляется специальным процессуальным документом, который как бы подводит итог деятельности. После принятия такого акта начинается новая стадия.

КоАП РФ и большинство ученых-административистов выделяют четыре стадии производства по делу о правонарушении:

- 1) возбуждение дела об административном правонарушении;
- 2) рассмотрение дела об административном правонарушении;
- 3) пересмотр постановлений и решений по делу об административном правонарушении;
- 4) исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.

Вопрос 2.

Возбуждение дел об административных правонарушениях

Возбуждение дела об административном правонарушении является первоначальной стадией производства по делу об административном правонарушении. Данная стадия связывает принятие решения о возбуждении дела с началом действий, направленных на сбор доказательств, подтверждающих или опровергающих совершение административного правонарушения. В ней отводится решающая роль установлению события административного правонарушения, фиксации обстоятельств, относящихся к этому событию, определению подведомственности рассмотрения дела и подготовку материалов, необходимых для разрешения дела по существу.

Стадия возбуждения дела состоит из следующих этапов:

- приема и регистрации информации о правонарушении;
- момента, с которого дело считается возбужденным;
- административного расследования;
- прекращения производства по делу об административном правонарушении до передачи его на рассмотрение (факультативный этап), на основании обстоятельств, исключающих производство по делу (ст. 24.5 КоАП РФ);
- сбора доказательств по делу;

- направления дела по подведомственности или на самостоятельное рассмотрение.

Стадия возбуждения дела об административном правонарушении создает условия для объективного, своевременного, полного рассмотрения дела и применения к нарушителю мер, обеспечивающих производство по делу об административном правонарушении, предусмотренных КоАП РФ (доставление, задержание, изъятие вещей и документов, личный досмотр и досмотр вещей, принадлежащих физическому лицу и т.д.).

В этой связи очень важная роль отводится правильному пониманию и применению норм, регулирующих отношения, возникающие на стадии возбуждения дела об административном правонарушении. Необходимо отметить, что возбуждение дела является юридическим фактом, влекущим определенные правовые последствия для участников производства по делу.

Немаловажное значение на стадии возбуждения дела имеет правильное, законодательно установленное определение повода к возбуждению дела об административном правонарушении.

Поводами для возбуждения дела является информация, полученная в различной форме, либо выявление (обнаружение) правонарушения должностным лицом.

К данным *поводам* согласно ст. 28.1 КоАП РФ относятся:

1. Непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. Данный повод влечет за собой деятельность по пресечению правонарушения, фиксации доказательств его совершения, т.к. эта деятельность находит свое отражение в процессуальных документах (в протоколе об административном правонарушении, протоколе о применении мер, обеспечивающих производство по делу об административном правонарушении, рапорте, актах ревизии).

2. Поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

3. Сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, за исключением административных правонарушений, касающихся:

- нарушения законодательства о труде и об охране труда лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение (ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ «Нарушение законодательства о труде и об охране труда»);

- фиктивного или преднамеренного банкротства (ст. 14.12 КоАП РФ «Фиктивное или преднамеренное банкротство»);
- неправомерного действия при банкротстве (ст. 14.13 КоАП РФ «Неправомерные действия при банкротстве»).

4. Фиксация административного правонарушения в области дорожного движения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи.

5. Подтверждение содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства данных о том, что транспортное средство находилось во владении или пользовании другого лица.

Что касается анонимной информации, то ни законодатель, ни практика ее не относят к поводам возбуждения дела об административном правонарушении¹. Сотрудник полиции фактически по своему усмотрению решает судьбу анонимных заявлений. Если же проверка анонимного заявления проведена, и в ходе нее подтвердился факт правонарушения, то поводом к возбуждению дела в этом случае будет не анонимное заявление, а рапорт о непосредственном обнаружении сотрудником полиции признаков правонарушения.

Необходимо отметить и то, что дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, только при наличии хотя бы одного из поводов, обозначенных выше, и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

В случае если должностное лицо не усматривает признаков состава или события административного правонарушения, то он принимает решение об отказе в возбуждении дела, вынося мотивированное *определение* об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

При обнаружении правонарушения, по которому сотрудник полиции не правомочен возбуждать дело об административном правонарушении, он оформляет рапорт и направляет его в орган, уполномоченный возбудить дело об административном правонарушении.

Дело об административном правонарушении считается возбужденным согласно ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ с *момента*:

- 1) составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения, предусмотренного ст. 28.1¹ КоАП РФ;
- 2) составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 27.1 КоАП РФ;

¹ См.: Пивченко Ю.В. Возбуждение дела об административном правонарушении: автореф. канд. ... дис. юрид. наук. Омск, 2005. С. 12.

3) составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;

4) вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования, предусмотренного ст. 28.7 КоАП РФ;

5) вынесения постановления по делу об административном правонарушении в случаях, предусмотренных ч. 1 и 3 ст. 28.6 КоАП РФ (ч. 1 – при назначении административного наказания на месте происшествия в виде предупреждения или административного штрафа выносится постановление о наложении данного наказания и копия постановления по делу вручается под расписку наказанному лицу для исполнения; ч. 3 – в случае выявления административного правонарушения, предусмотренного гл. 12 КоАП РФ и зафиксированного с помощью автоматических технических средств, протокол о правонарушении не составляется, а выносится постановление по делу, копия которого с материалами фиксации нарушения направляется лицу, в отношении которого возбуждено дело).

Рассматривая отдельные правовые основания моментов возбуждения дела об административном правонарушении, необходимо отметить, что дело считается возбужденным с момента:

- *составления первого протокола о применении меры обеспечения производства по делу*, например, при осуществлении доставления (ст. 27.2 КоАП РФ), административного задержания (ст. 27.3 КоАП РФ); осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (ст. 27.8 КоАП РФ); отстранения от управления транспортным средством и направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ст. 27.12 КоАП РФ); ареста товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП РФ).

Протокольное оформление не предусмотрено при изъятии вещей и документов у лиц, подвергнутых административному задержанию.

При применении меры административного пресечения в виде задержания транспортного средства, запрещения его эксплуатации составляется отдельный протокол, либо вносится соответствующая запись в протокол об административном правонарушении;

- *составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела*.

Обязательным условием составления протокола об административном правонарушении является точное установление личности субъекта, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Поскольку нередки случаи, когда нарушители в целях уклонения от ответственности выдают себя за других известных

им граждан, протокол должен составляться на основании паспорта или других документов, удостоверяющих его личность. Если такая возможность отсутствует, соответствующее лицо может быть доставлено в орган внутренних дел, помещение органа местного самоуправления сельского поселения для установления личности и составления протокола об административном правонарушении.

В том случае, если правонарушение совершено группой лиц, протокол об административном правонарушении составляется на каждого нарушителя в отдельности.

Перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, закреплён ст. 28.3 КоАП РФ. Согласно ч. 4 ст. 28.3 КоАП РФ перечень должностных лиц, уполномоченных составлять данные протоколы, детализируется приказом МВД России от 5 мая 2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях и административному задержанию».

Содержание протокола об административном правонарушении регламентировано в ст. 28.2 КоАП РФ. При составлении протокола об административном правонарушении физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, предусмотренные нормами гл. 25 КоАП РФ, о чем делается запись в данном протоколе, также данным участникам предоставляется возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Указанные лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола об административном правонарушении.

Протокол об административном правонарушении подписывается должностным лицом, его составившим, физическим лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. В случае отказа указанных лиц от подписания данного протокола в нем делается соответствующая запись.

Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также потерпевшим в обязательном порядке вручается под расписку копия протокола об административном правонарушении.

Протокол об административном правонарушении согласно ч. 1 ст. 28.5 КоАП РФ составляется *немедленно* после выявления факта совершения административного правонарушения. В случае необходимости дополнительного выяснения обстоятельств дела либо выяснения данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, в соответствии с ч. 2 ст. 28.5 КоАП РФ протокол об административном пра-

вонарушении составляется *в течение двух суток* с момента выявления административного правонарушения. В случае проведения административного расследования в соответствии с ч. 3 ст. 28.5 КоАП РФ протокол об административном правонарушении составляется по окончании проведения административного расследования.

Протокол, постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении в соответствии с ч. 1 и 3 ст. 28.8 КоАП РФ *в течение трех суток* с момента их составления должен быть направлен судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении. *Немедленная* передача протокола об административном правонарушении осуществляется в случае совершения лицом противоправного деяния, за которое КоАП РФ предусматривает меру наказания в виде административного ареста или административного выдворения за пределы территории Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства или назначена мера наказания в виде административного приостановления деятельности.

В случае если протокол об административном правонарушении составлен неправомочным лицом, а также в случаях неправильного его составления либо неполноты представленных материалов дела об административном правонарушении¹, недостатки устраняются *в срок не более трех суток* со дня их поступления (получения) от судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело. Материалы дела об административном правонарушении с внесенными в них изменениями и дополнениями возвращаются для рассмотрения юрисдикционным органам *в течение суток* со дня устранения соответствующих недостатков (ч. 2 ст. 28.8 КоАП РФ).

В некоторых случаях при выявлении факта совершения административного правонарушения необходимо осуществить сбор доказательств в длительный временном промежутке. В этом случае выносятся определение о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования в соответствии со ст. 28.7 КоАП РФ.

Административное расследование призвано создавать необходимые условия для рассмотрения и разрешения дела об административном правонарушении уполномоченными на то органами или должностными лицами. Только хорошо проведенное административное расследование дает возможность правильно разрешить дело, применить меру воздействия, соответствующую характеру правонарушения и личности винов-

¹ Под материалами дела понимаются вещественные доказательства, приобщаемые к делу, протоколы о применении к лицу мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении – в случае их применения, заключение эксперта, иные документы, имеющие значение для производства по делу.

ного. Указанная цель может быть достигнута путем полного, объективного и всестороннего установления фактических обстоятельств дела при использовании сил и средств, приемов и методов, имеющихся на вооружении органов внутренних дел.

Административное расследование в широком смысле представляет собой *особую форму возбуждения дела об административном правонарушении*¹, *особый порядок предварительного изучения данных, указывающих на событие административного правонарушения*², *процедуру для установления обстоятельств происшествия*³, *дополнительную проверку по факту выявленного административного правонарушения*⁴.

В узком смысле административное расследование представляет собой *особую форму производства по отдельным категориям дел об административных правонарушениях, состоящую из процессуальных и непроцессуальных действий сотрудников полиции, уполномоченных составлять протоколы об административном правонарушении, направленных на установление всех значимых обстоятельств административного правонарушения, их исследование, фиксацию, юридическую квалификацию деяния и процессуальное оформление*.

Административное расследование по делу об административном правонарушении проводится по месту его совершения или выявления. Срок проведения административного расследования не может превышать *один месяц* с момента возбуждения дела об административном правонарушении. В исключительных случаях указанный срок по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, может быть продлен:

1) решением руководителя органа, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, или его заместителя – на срок не более *одного месяца*;

2) решением руководителя вышестоящего таможенного органа или его заместителя либо решением руководителя федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области таможенного дела, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, или его заместителя – на срок *до шести месяцев*;

3) решением руководителя вышестоящего органа по делам о нарушении Правил дорожного движения или правил эксплуатации транс-

¹ См.: Салищева Н.Г. Процессуальные новеллы нового Кодекса // Закон. 2002. № 7. С. 115-116.

² См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Изд. 2-е, перераб. и доп. / под общ. ред. Е.Н. Сидоренко. М., 2002. С. 852.

³ См.: Гуничев А. Административная ответственность водителей // Российская юстиция. 2003. № 1. С. 67; Дугенев А.С. Административно-юрисдикционный процесс: монография. М., 2004. С. 330.

⁴ См.: Малахова М.В. Стадии производства по делам об административных правонарушениях // Административно-процессуальное право: курс лекций / под ред. И.П. Киласханова. М.: Юнити-Дана, 2004. С. 330.

портного средства, повлекшем причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего, – *на срок до шести месяцев*;

4) решением руководителя вышестоящего органа по делам о незаконной организации и проведении азартных игр – *на срок до шести месяцев*.

Решение о продлении срока проведения административного расследования принимается в виде определения.

В рамках этих сроков сотрудник органов внутренних дел, проводящий административное расследование, должен провести все необходимые процессуальные действия, направленные на установление значимых обстоятельств административного правонарушения, исследовать данные обстоятельства, зафиксировать и дать их юридическую квалификацию. По окончании административного расследования составляется протокол об административном правонарушении (если есть основания привлечения лица к административной ответственности) либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении (если имеются основания, освобождающие от административной ответственности).

Вместе с тем необходимо остановиться на особенностях рассматриваемой стадии в случае *назначения административного наказания без составления протокола* об административном правонарушении, что предусматривается ст. 28.6 КоАП РФ.

Данная норма определяет случаи назначения административного наказания. Если непосредственно на месте совершения физическим лицом административного правонарушения уполномоченным на то должностным лицом назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа, протокол об административном правонарушении не составляется, а выносится постановление по делу об административном правонарушении в порядке, предусмотренном ст. 29.10 КоАП РФ. Копия постановления по делу об административном правонарушении вручается под расписку лицу, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе. В случае отказа от получения копии постановления она высылается лицу, в отношении которого вынесено постановление, по почте заказным почтовым отправлением в течение *трех дней* со дня вынесения указанного постановления.

В случае если лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, оспаривает наличие события административного правонарушения и назначенное ему административное наказание, составляется протокол об административном правонарушении, который приобщается к вынесенному постановлению.

В случае выявления административного правонарушения, предусмотренного гл. 12 КоАП РФ, или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом

субъекта Российской Федерации, совершенных с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи либо в случае подтверждения в соответствии с ч. 2 ст. 2.6.1 КоАП РФ содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства данных о том, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица, протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, и оформляется в порядке, предусмотренном ст. 29.10 КоАП РФ. Экземпляры постановления по делу об административном правонарушении и материалы направляются лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, по почте заказным почтовым отправлением в форме копии постановления на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью уполномоченного должностного лица с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг.

Заканчивается стадия возбуждения дела об административном правонарушении направлением материалов дела об административном правонарушении по подведомственности, если юрисдикционный орган не уполномочен рассматривать данный состав административного правонарушения.

Вопрос 3. Рассмотрение дела об административном правонарушении

Рассмотрение дела об административном правонарушении является центральной стадией производства. Именно в рамках этой стадии уполномоченными должностными лицами устанавливается факт наличия или отсутствия состава административного

правонарушения и применения административной ответственности. Данная стадия начинается с этапа *подготовки дела к рассмотрению*.

Первый вопрос, который должен выяснить судья, орган или должностное лицо (далее – юрисдикционный орган) при подготовке дела к рассмотрению, – *относится ли данное дело к его компетенции* (гл. 22, 23 КоАП РФ). Разрешая этот вопрос, следует исходить из четырех элементов подведомственности: 1) родовой, 2) предметной, 3) должностной и 4) территориальной.

Родовую подведомственность следует определять, исходя из положений ст. 22.1 КоАП РФ, которая устанавливает, какой именно вид власти уполномочен рассматривать дела об административных правонарушениях, т.е. определяет административную и судебную подведомственность.

Предметная подведомственность определяется в гл. 23 КоАП РФ и указывает вид органов конкретной ветви власти, которые вправе рассматривать дела об административных правонарушениях, в частности, какие *суды* (мировые, районные, гарнизонные, арбитражные), *органы* (комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав) или *должностные лица* уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных соответствующими статьями Особенной части КоАП РФ.

Должностная подведомственность определяет, какое именно должностное лицо соответствующего органа уполномочено рассматривать то или иное дело об административном правонарушении, совершенном в сфере реализации конкретного вида правоотношений.

И, наконец, *территориальная подведомственность* определяет, какой именно орган рассматривает дело об административном правонарушении с учетом его территориальной юрисдикции. Согласно ст. 29.5 КоАП РФ место рассмотрения дела определяется по месту совершения правонарушения, по месту жительства лица, привлекаемого к ответственности (по ходатайству данного лица, а в отношении несовершеннолетнего по месту его жительства в обязательном порядке), по месту нахождения органа, производившего административное расследование.

Следующий вопрос, который необходимо разрешить в процессе подготовки дела к рассмотрению, – *имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения дела об административном правонарушении* конкретным уполномоченным должностным лицом. Согласно ст. 29.2 КоАП РФ судья или иной юрисдикционный орган не могут рассматривать дело об административном правонарушении, во-первых, если он является родственником лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, защитника или представителя (признак родства не определен в КоАП РФ, однако данное понятие следует толковать расширительно. Например, в соответствии с п. 4 и 37 ст. 5 УПК РФ близкие родственники – это супруги, родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и сестры, дедушки, бабушки, внуки, родственники – все иные лица, состоящие в родстве); во-вторых, если судья лично или косвенно заинтересован в разрешении дела. Здесь следует исходить из целого перечня факторов, связанных как с вопросами межличностных взаимоотношений указанных лиц, так и с вопросами должностного статуса.

При наличии этих обстоятельств юрисдикционные органы обязаны заявить *самоотвод* либо лицо, привлекаемое к ответственности, потерпевший, законный представитель физического или юридического лица, защитник, представитель, прокурор вправе заявить им *отвод*.

Заявления о самоотводе подаются председателю соответствующего суда, руководителю коллегиального органа, вышестоящему должностному лицу. *Заявление при отводе* рассматривается юрисдикционным органом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении. *По результатам* рассмотрения заявления о самоотводе или об отводе юрисдикционного органа выносятся *определение* об удовлетворении или отказе в его удовлетворении.

Далее необходимо *выяснить наличие или отсутствие обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении*. Согласно ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ такими обстоятельствами являются:

- отсутствие события административного правонарушения;
- отсутствие состава административного правонарушения;
- действие лица в состоянии крайней необходимости;
- издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- признание утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное, за исключением случая одновременного вступления в силу положений закона, отменяющих административную ответственность за содеянное и устанавливающих за то же деяние уголовную ответственность;
- истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;
- наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействий) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном той же статьей или той же частью статьи настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, либо постановления о возбуждении уголовного дела;
- смерть физического лица.

Важным является вопрос прекращения дела об административном правонарушении в связи с *отсутствием состава административного правонарушения*. О данном факте можно говорить тогда, когда некое лицо, совершившее правонарушение, в силу тех или иных обстоятельств не в состоянии выступать в качестве его субъекта, причем данные обстоятельства должны повлечь отсутствие субъекта правонарушения, ибо он имел место, и противоправное деяние было допущено именно им.

Вместе с тем немаловажен вопрос о проверке правильности составления процессуальных документов по делу об административном правонарушении.

Определение степени значимости или существенности процессуальных недостатков протокола относится к усмотрению лиц, рассматривающих дело. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» дал разъяснение, какие недостатки протокола следует признавать существенными. Так, *существенным недостатком протокола было признано отсутствие данных*, прямо перечисленных в ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, и иных сведений в зависимости от их значимости для данного конкретного дела об административном правонарушении. Например, *отсутствие данных о том, владеет ли лицо*, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, языком, на котором ведется производство по делу, а также данных о предоставлении переводчика при составлении протокола и т.п.

Несущественными являются такие недостатки протокола об административном правонарушении, которые могут быть восполнены при рассмотрении дела по существу, а также нарушение установленных ст. 28.5 и 28.8 КоАП РФ сроков составления протокола об административном правонарушении и направления протокола для рассмотрения судьей, поскольку эти сроки не являются пресекательными. Кроме того, составление протокола в отсутствие лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, если этому лицу было надлежащим образом сообщено о времени и месте его составления, но оно не явилось в назначенный срок и не уведомило о причинах неявки, или причины неявки были признаны неуважительными.

В том случае, когда протокол об административном правонарушении составлен неправомочным лицом либо когда протокол или другие материалы оформлены неправильно, материалы представлены неполно, судьей на основании п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ необходимо вынести *определение* о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган или должностному лицу, которыми составлен протокол, для устранения существенных недостатков. Определение должно быть мотивированным, содержать указание на выявленные недостатки протокола и других материалов, требующие устранения.

Заключительный вопрос, который судья, орган или должностное лицо должны разрешить в процессе подготовки дела к рассмотрению — наличие или отсутствие ходатайств и отводов. Лица, привлекаемые к административной ответственности, потерпевшие, их законные представители, защитники или представители вправе заявлять судьей ходатайства и отводы (ст. 29.2, 29.3 КоАП РФ).

При подготовке к рассмотрению дела разрешаются некоторые вопросы, по которым в случае необходимости выносятся *определение*:

1. *О назначении времени и места рассмотрения дела.*

Рассмотрение дела об административном правонарушении осуществляется по месту его совершения, а в случае ходатайства лица, в отношении которого ведется производство по делу, может быть рассмотрено по месту его жительства.

Местом совершения административного правонарушения является место совершения противоправного действия независимо от места наступления его последствий. А если такое деяние носит длящийся характер – место окончания противоправной деятельности, ее пресечения; если правонарушение совершено в форме бездействия, то местом его совершения следует считать место, где должно было быть совершено действие, выполнена возложенная на лицо обязанность¹.

Дело, по которому было проведено административное расследование, рассматривается по месту нахождения органа, проводившего это расследование.

Дела об административных правонарушениях, совершенных *несовершеннолетними*, рассматриваются по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу.

Дело об административном правонарушении, совершенном в Антарктике, рассматривается по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

2. *О вызове необходимых лиц, указанных в ст. 25.1-25.10 КоАП РФ, истребовании дополнительных материалов по делу, назначении экспертизы.*

3. *Об отложении рассмотрения дела*, если имеются ходатайства участников производства по делу об отложении рассмотрения дела или самоотводы, или отводы юрисдикционных органов.

4. *О возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела на исправление.*

5. *О передаче материалов дела на рассмотрение по подведомственности.*

При непосредственном рассмотрении дела об административном правонарушении особое внимание заслуживает вопрос *сроков рассмотрения дела об административном правонарушении*. Согласно ст. 29.6 КоАП РФ, по общему правилу дело об административном правонарушении рассматривается *в 15-дневный срок* (в двухмесячный срок) со дня получения органом, должностным лицом, правомочными рассматривать

¹ См.: часть 3 п. 3 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела.

В случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела срок рассмотрения дела может быть продлен судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело, но не более чем на *один месяц*. О продлении указанного срока судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, выносят мотивированное *определение*.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.1-5.25, 5.45-5.52, 5.56, 5.58, 5.69 КоАП РФ, рассматриваются в *пятидневный срок* со дня получения судьей протокола об административном правонарушении и других материалов дела. Продление указанного срока не допускается.

Дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение, 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.

Дело об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности и применен временный запрет деятельности, должно быть рассмотрено не позднее *семи суток* с момента фактического прекращения деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. *Срок временного запрета деятельности засчитывается в срок административного приостановления деятельности*.

Непосредственное рассмотрение дела об административном правонарушении несет особую правовую нагрузку, поскольку именно на этом этапе разрешается дело по существу. Порядок рассмотрения дела представляет собой совершение определенных процессуальных действий, осуществляемых в логической последовательности, он установлен ст. 29.7 КоАП РФ.

Прежде всего, юрисдикционный орган объявляет:

1. Кто рассматривает дело.
2. Какое дело подлежит рассмотрению.
3. Кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности.

4. Устанавливает факт явки физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридическо-

го лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, а также иных лиц, участвующих в рассмотрении дела.

5. Проверяет полномочия законных представителей физического или юридического лица, защитника и представителя (особого внимания заслуживает вопрос, касающийся проверки полномочий законных представителей юридических лиц. В соответствии со ст. 25.4 КоАП РФ законным представителем юридического лица может быть только его руководитель или иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица).

6. Выясняет, извещены ли участники производства по делу в установленном порядке.

7. Выясняет причины неявки участников производства по делу и принимает решение о рассмотрении дела в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения дела.

8. Разъясняет лицам, участвующим в рассмотрении дела, их права и обязанности.

9. Рассматривает заявленные отводы и ходатайства.

10. Выносит определение об отложении рассмотрения дела в случаях:

1) поступления заявления о самоотводе или об отводе судьи, члена коллегиального органа, должностного лица, рассматривающих дело, если их отвод препятствует рассмотрению дела по существу;

2) отвода специалиста, эксперта или переводчика, если указанный отвод препятствует рассмотрению дела по существу;

3) необходимости явки лица, участвующего в рассмотрении дела, истребования дополнительных материалов по делу или назначения экспертизы.

11. Выносит определение о приводе лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении дела в соответствии с ч. 3 ст. 29.4 КоАП РФ.

12. Выносит определение о передаче дела на рассмотрение по подведомственности в соответствии со ст. 29.5 КоАП РФ.

13. При продолжении рассмотрения дела об административном правонарушении оглашается протокол об административном правонарушении, а при необходимости – и иные материалы дела.

14. 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.

15. Исследуются иные доказательства.

16. В случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение.

После окончания рассмотрения материалов дела и заслушивания всех участников производства по делу юрисдикционный орган вправе вынести одно из *двух постановлений* в соответствии со ст. 29.9 КоАП РФ:

- 1) о назначении административного наказания;
- 2) прекращении производства по делу.

Постановление о назначении административного наказания выносится в том случае, если виновность лица доказана, если нет обстоятельств, исключающих административную ответственность, и отсутствуют основания для его освобождения.

Постановление о прекращении производства по делу выносится:

1) при наличии хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, предусмотренных ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ;

2) при объявлении устного замечания в соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ;

3) при прекращении производства по делу и передаче его в орган предварительного следствия или в орган дознания в случае, если в действиях лица содержатся признаки преступления.

В постановлении должны быть также решены вопросы об изъятых вещах и документах, а также о вещах, на которые наложен арест.

При рассмотрении дела коллегиальным органом составляется *протокол* о рассмотрении дела об административном правонарушении. В нем отражаются все процессуальные действия, которые совершались в ходе непосредственного разбирательства.

При установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, лица, рассматривающие дело, обязаны внести в соответствующие организации представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий. Представление имеет силу частного определения, которое выносится судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Выводы, содержащиеся в данном документе, должны основываться на материалах дела и подтверждаться доказательствами. Те организации, в которые направлены представления, должны в течение месяца принять адекватные меры по устранению недостатков и сообщить об этом инициатору данного документа.

Вопрос 4. Пересмотр постановлений или решений по делам об административных правонарушениях

Рассматриваемая стадия производства по делам об административных правонарушениях обеспечивает гарантии законности и обоснованности вынесения решения по делу об административном правонарушении.

Под пересмотром понимается рассмотрение дел органами, на которые возложен контроль за законностью постановлений по делам об

*административных правонарушений, или повторное рассмотрение дел органом, принявшим постановление, либо рассмотрение дела по подведомственности иным органом, если оно было рассмотрено некомпетентным субъектом административной юрисдикции*¹.

Пересмотр – это новое рассмотрение дела субъектом, наделенным правом отменить, изменить или оставить ранее принятое постановление без изменений².

Рассмотрим более подробно этапы стадии пересмотра постановлений и решений по делу об административном правонарушении.

Первым этапом является подача жалобы на постановление по делу или решение по жалобе.

Жалоба на постановление, вынесенное судьей (в соответствии со ст. 30.1 КоАП РФ), подается в вышестоящий суд; вынесенное коллегиальным органом – в районный суд по месту нахождения коллегиального органа; вынесенное должностным лицом – в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела; вынесенное иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, – в районный суд по месту рассмотрения дела.

Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное судьей, может быть также обжаловано в вышестоящий суд должностным лицом, уполномоченным в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении.

В случае если жалоба на постановление по делу об административном правонарушении поступила в суд и в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, то жалобу рассматривает суд. По результатам рассмотрения жалобы выносится решение.

Согласно ст. 30.2 КоАП РФ жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подается судье, в орган, должностному лицу, которыми вынесено постановление по делу и которые обязаны в *течение трех суток* со дня поступления жалобы направить ее со всеми материалами дела в соответствующий суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу.

Жалоба на постановление судьи о назначении административного наказания в виде административного ареста либо административного выдворения, а также при назначении административного приостановления деятельности подлежит направлению в вышестоящий суд *в день* получения жалобы.

¹ См.: Денисенко В.В., Позднышов А.Н., Михайлов А.А. Административная юрисдикция органов внутренних дел. М., 2002. С. 86.

² См.: Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР: учеб. пособие. Свердловск, 1989. С. 172.

В случае если рассмотрение жалобы не относится к компетенции судьи, должностного лица, которым обжаловано постановление по делу об административном правонарушении, жалоба направляется на рассмотрение по подведомственности *в течение трех суток*.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении государственной пошлиной не облагается.

При *подготовке к рассмотрению жалобы на постановление по делу об административном правонарушении* судья, должностное лицо:

1) выясняют, имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения жалобы данными судьей, должностным лицом, а также обстоятельства, исключающие производство по делу;

2) разрешают ходатайства, при необходимости назначают экспертизу, истребуют дополнительные материалы, вызывают лиц, участие которых признано необходимым при рассмотрении жалобы;

3) направляют жалобу со всеми материалами дела на рассмотрение по подведомственности, если ее рассмотрение не относится к компетенции соответствующих судьи, должностного лица (ст. 31.4 КоАП РФ).

Особого внимания заслуживает вопрос определения *процессуальных сроков обжалования*. Согласно ст. 30.3 КоАП РФ жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может *быть подана в течение 10 суток* со дня вручения или получения копии постановления.

Согласно ч. 2 ст. 30.3 КоАП РФ в случае пропуска срока, предусмотренного ч. 1 данной статьи, указанный срок по ходатайству лица, подающего жалобу, может быть восстановлен судьей или должностным лицом, правомочными рассматривать жалобу. Об отклонении ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении выносится *определение*.

Жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.1-5.25, 5.45-5.52, 5.56 КоАП РФ, могут быть поданы *в пятидневный срок* со дня вручения или получения копии постановлений и восстановлению не подлежат.

Предметом обжалования выступает также *определение* об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении *подлежит рассмотрению в 10-дневный срок* со дня ее поступления со всеми материалами дела в орган, должностному лицу, правомочным рассматривать жалобу, а жалоба на постановление по делу об административном правонарушении, рассматриваемая судьей, – в двухмесячный срок.

Жалоба на постановление по делам об административных правонарушениях, предусмотренная ст. 5.1-5.25, 5.45-5.52, 5.56 КоАП РФ, и жалоба на постановление о назначении административного наказания в

виде *административного приостановления деятельности* подлежат рассмотрению в *пятидневный срок* со дня их поступления со всеми материалами в юрисдикционный орган, правомочный рассматривать жалобы.

Жалоба на постановление об административном аресте либо административном выдворении подлежит рассмотрению *в течение суток* с момента подачи жалобы, если лицо, привлеченное к административной ответственности, отбывает административный арест либо подлежит административному выдворению.

При рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении повторяются, по сути, все процессуальные действия, предусмотренные ст. 29.7 КоАП РФ.

Судья, вышестоящее должностное лицо не связаны доводами жалобы и проверяют дело в полном объеме. По результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносятся одно из следующих *решений*:

1) об оставлении постановления без изменения, а жалобы без удовлетворения;

2) изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление;

3) отмене постановления и о прекращении производства по делу при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных ст. 2.9, 24.5 КоАП РФ, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление;

4) отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение судьбе, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных КоАП, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, а также в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания;

5) отмене постановления и о направлении дела на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы установлено, что постановление было вынесено неправомочными судьей, органом, должностным лицом.

Решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении оглашается *немедленно* после вынесения. Копия решения по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении *в течение трех суток* *высылается физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых бы-*

ло вынесено постановление по делу, а также потерпевшему в случае подачи им жалобы либо прокурору по его просьбе.

Согласно ст. 30.9 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом, и (или) решение вышестоящего должностного лица по жалобе на это постановление могут быть *обжалованы* в суд по месту рассмотрения жалобы, а затем – в вышестоящий суд.

Подача последующих жалоб на постановление по делу об административном правонарушении и (или) решения по жалобе на это постановление, их рассмотрение и разрешение осуществляются в порядке и в сроки, предусмотренные ст. 30.2-30.8 КоАП РФ, т.е. правила подачи и рассмотрения жалобы с соблюдением сроков подачи, повторное рассмотрение материалов дела и вынесение решения по жалобе.

Пересмотр вступивших в законную силу постановлений по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов определяется следующим образом.

Вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов могут быть опротестованы прокурором.

Право принесения протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решение по результатам рассмотрения жалобы, протеста принадлежит прокурорам субъектов Российской Федерации и их заместителям, Генеральному прокурору Российской Федерации и его заместителям.

В соответствии с конституционно-правовым смыслом, выявленным в Определении Конституционного Суда РФ от 18 апреля 2006 г. № 113-О, ч. 3 ст. 30.11 КоАП РФ предполагает обязанность суда надзорной инстанции известить лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о факте подачи надзорной жалобы потерпевшим (если только жалоба не возвращается заявителю), а также предоставить возможность ознакомиться с жалобой и привести свои возражения на нее.

Вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении и решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов правомочны пересматривать председатели верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов Москвы и Санкт-Петербурга, судов автономной области и автономных округов и их заместители, Председатель Верховного Суда Российской Федерации и его заместители.

Вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении и решения по результатам рассмотрения жалоб могут быть пересмотрены в порядке надзора Верховным Судом

Российской Федерации в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

На основе вышеизложенного можно подвести итог, заключающийся в том, что процедура пересмотра решения представляет собой совершенно обособленный этап административного процесса, так же как и процесс первоначального обжалования. Каждый из них несет свою особую процессуальную нагрузку. Процесс обжалования, прежде всего, основан на первоначальном юрисдикционном акте и преследует цель его преобразования.

Вопрос 5. Исполнение постановления по делу об административном правонарушении

Исполнение постановлений – заключительная стадия производства по делам об административных правонарушениях. Выделение норм об исполнительном производстве в специальном

разделе КоАП РФ обусловлено особенностями этой стадии. Именно на этой стадии наступает административная ответственность виновного, реально применяются административные наказания, а значит, фактически реализуются меры административного принуждения¹.

Своевременное и правильное исполнение постановлений о назначении административных наказаний играет исключительно важную роль в производстве по делам об административных правонарушениях и, прежде всего, в связи с необходимостью строгого соблюдения законности. Именно на этой стадии реализуется административная ответственность, к правонарушителям реально применяются меры административного принуждения, а стало быть, и предусмотренные законодательством правоограничения².

По общему правилу, сформулированному законодателем в гл. 31 КоАП РФ, исполнение постановления о наложении административного наказания начинается с момента вступления его в законную силу.

Согласно *ст. 31.1 КоАП РФ* постановление по делу об административном правонарушении *вступает в законную силу*:

1) после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении (если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано)³;

2) после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе или протесту (если указанное решение не было обжаловано

¹ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. М.: Норма, 2005. С. 693.

² См.: Парыгин Н.П., Головкин В.В. Исполнении административных наказаний: учеб. пособие. М.: Эксмо, 2006. С. 6.

³ Подача жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, а также его опротестование прокурором в 10-дневный срок приостанавливают вступление постановления в силу.

или опротестовано), за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление;

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

Хотя в этой статье прямо не сказано, но ч. 1 ст. 32.8 КоАП РФ дает безусловное основание для вывода о том, что постановление о применении такой санкции, как административный арест, вступает в законную силу немедленно.

В соответствии со *ст. 31.2 КоАП РФ* постановление по делу об административном правонарушении обязательно для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами.

Часть 2 ст. 31.2 КоАП РФ специально подчеркивает, что постановление по делу об административном правонарушении должно быть исполнено с момента его вступления в законную силу.

Согласно ч. 1 ст. 31.3 КоАП РФ обращение постановления по делу об административном правонарушении к исполнению возлагается на судью, орган, должностное лицо, вынесших постановление. А в соответствии с ч. 2 этой статьи в случае рассмотрения жалобы, протеста на постановление по делу об административном правонарушении или на последующее решение по жалобе, протесту вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении направляется судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным обращать его к исполнению, в течение трех суток со дня его вступления в законную силу.

Таким образом, ч. 1 и 2 ст. 31.3 КоАП РФ возлагают на субъекта, вынесшего постановление (судью, орган, должностное лицо), обязанность обращать его к исполнению.

Согласно ч. 1 ст. 31.5 КоАП РФ при наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного наказания в виде административного ареста, лишения специального права, принудительного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства или административного штрафа невозможно в установленные сроки, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, могут отсрочить исполнение постановления на срок до одного месяца.

Исполнение постановления о назначении административного наказания можно отсрочить лишь при наличии определенных обстоятельств. К числу таких обстоятельств применительно, например, к административному аресту, относят болезнь лица, привлеченного к ответственности, смерть близкого родственника, иные трагические семейные обстоятельства и др. Отсрочить исполнение административного наказания мо-

жет тот судья, орган, должностное лицо, которые приняли постановление и обратили его к исполнению. Если же судья, должностное лицо отсутствуют (болезнь, отпуск, командировка и т.п.), то вопрос об отсрочке исполнения постановления должно решить лицо, которое его заменяет или по другим основаниям имеет такое право. В случаях, не терпящих отлагательства, вопрос от имени коллегиального органа может решить его председатель.

На этапе приведения в исполнение постановления о назначении административного наказания юрисдикционный орган имеет право решить процессуальные вопросы, связанные с *отсрочкой* (перенос на более поздний срок) и *рассрочкой* (выплата по частям) исполнения вынесенного постановления о назначении административного наказания¹.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 31.5 КоАП РФ исполнение постановления о назначении наказаний в виде административного штрафа может быть отсрочено на срок *до одного месяца*. Отсрочка обусловлена обстоятельствами, в силу которых процедура исполнения постановления не может быть выполнена в установленные сроки. К таким обстоятельствам можно отнести болезнь, материальные трудности лица, которому назначено административное наказание.

Рассрочка исполнения постановления устанавливается только для одного вида наказания – административного штрафа. Условием для ее применения по положению ч. 2 ст. 31.5 КоАП РФ является сложное материальное положение лица, привлеченного к административной ответственности. Уплата административного штрафа может быть рассрочена органом внутренних дел, должностным лицом органа внутренних дел, вынесшим постановление, на срок *до трех месяцев*.

Приостановление исполнения постановления о назначении административного наказания согласно ст. 31.6 КоАП РФ имеет место в случае принесения протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении. Право принесения протеста на вступившее в законную силу постановление о назначении административного наказания и постановление о прекращении производства по делу, на решение по результатам рассмотрения жалобы, решение по результатам рассмотрения протеста принадлежит прокурорам субъектов РФ и их заместителям.

В данном случае юрисдикционный орган, вынесший постановление по делу об административном правонарушении о назначении виновному лицу административного наказания, приостанавливает его исполнение до рассмотрения протеста. О приостановлении исполнения постановле-

¹ Анохина С.Ю. Особенности юрисдикционной деятельности участковых уполномоченных полиции по применению административного законодательства об административных правонарушениях: учебно-метод. пособие. Барнаул: БЮИ МВД России, 2015. С. 42.

ния выносится *определение*, которое при необходимости *немедленно* направляется в орган, должностному лицу, приводящему это определение в исполнение.

Исполнение постановления о назначении административного наказания может быть прекращено в соответствии с положением ст. 31.7 КоАП РФ в случаях¹:

1) издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;

2) отмены или признания утратившим силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное;

3) смерти лица, привлеченного к административной ответственности, или объявления его в установленном законом порядке умершим;

4) истечения сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания (ст. 31.9 КоАП РФ), т.е. если это постановление не было приведено в исполнение *в течение двух лет* со дня его вступления в законную силу;

5) отмены постановления;

6) вынесения в случаях, предусмотренных КоАП РФ, постановления о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания.

Решение по вопросу о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания выносится в виде постановления.

Согласно ч. 1 ст. 31.10 КоАП РФ постановление о назначении административного наказания, по которому исполнение произведено полностью, с отметкой об исполненном административном наказании возвращается органом, должностным лицом, приводившими постановление в исполнение, судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление.

В соответствии с ч. 2 этой статьи постановление о назначении административного наказания, по которому исполнение не производилось или произведено не полностью, возвращается органом, должностным лицом, приводившими постановление в исполнение, судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление, в случае:

1) если по адресу, указанному судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, не проживает, не работает или не учится привлеченное к административной ответственности физическое лицо, не находится привлеченное к административной ответственности юридическое лицо либо не находится имущество указанных лиц, на которое может быть обращено административное взыскание;

¹ Анохина С.Ю. Указ. соч. С. 43.

2) если у лица, привлеченного к административной ответственности, отсутствуют имущество или доходы, на которые может быть обращено административное взыскание, и меры по отысканию имущества такого лица оказались безрезультатными;

3) если истек срок давности исполнения постановления о назначении административного наказания, предусмотренный ст. 31.9 КоАП РФ.

Исполнение приостанавливается при издании (вступлении в силу) акта об амнистии или об отмене нормы, на основании которой лицо было привлечено к ответственности. Об этом необходимо сообщить судье (органу, должностному лицу), который на основании ст. 31.8 КоАП РФ своим постановлением прекращает исполнение и отзывает ранее принятое постановление.

В соответствии со ст. 31.11 КоАП РФ исполнение постановления о назначении административного наказания лицу, проживающему или находящемуся за пределами Российской Федерации и не имеющему на территории Российской Федерации имущества, производится в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации с государством, на территории которого проживает или находится это лицо, а также с государством, на территории которого находится имущество лица, привлеченного к административной ответственности.

Вместе с тем необходимо обозначить порядок исполнения отдельных видов административных наказаний, таких как предупреждение и административный штраф¹.

Предупреждение (ст. 32.1 КоАП РФ).

Постановление о назначении административного наказания в виде предупреждения исполняется юрисдикционным органом, вынесшим постановление, путем вручения или направления копии постановления в соответствии со ст. 29.11 КоАП РФ «Объявление постановления по делу об административном правонарушении».

Предупреждение как мера административного наказания выносится в письменной форме. Копия постановления, вынесенного в отношении физического или юридического лица, о назначении административного наказания в виде предупреждения вручается под расписку физическому лицу, законному представителю физического либо юридического лица, а также потерпевшему по его просьбе либо высылается указанным лицам в течение *трех дней* со дня вынесения данного постановления².

В случае если при совершении административного правонарушения назначается административное наказание в виде предупреждения, протокол об административном правонарушении не составляется, а выно-

¹ Анохина С.Ю. Указ. соч. С. 44.

² Там же.

сится постановление по делу об административном правонарушении (ч. 1 ст. 28.6 КоАП РФ). КоАП РФ не предусматривает возможность отсрочки исполнения постановления о назначении данного вида административного наказания.

Административный штраф (ст. 32.2 КоАП РФ), как самый распространенный вид административного наказания, применяют на основании постановления о его назначении.

Административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее *шестидесяти дней* со дня вступления постановления о наложении данного вида наказания в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренных ст. 31.5 КоАП РФ.

Законодательством об административных правонарушениях предусмотрены условия добровольного исполнения постановления о назначении административного штрафа лицом, в отношении которого оно вынесено¹.

При отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей. Кроме того, сумма административного штрафа вносится или переводится лицом, привлеченным к административной ответственности, в кредитную организацию, в т.ч. с привлечением банковского платежного агента или банковского платежного субагента, осуществляющих деятельность в соответствии с Федеральным законом «О национальной платежной системе», организацию федеральной почтовой связи либо платежному агенту, осуществляющему деятельность в соответствии с Федеральным законом от 3 июня 2009 г. № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами».

Правовые последствия уклонения лица² от уплаты административного штрафа регламентируются ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ. Так, в частности, при отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, и информации об уплате административного штрафа в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах, по истечении срока, указанного в ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ (т.е. 70 дней), отдел (отделение, группа) по исполнению административного законодательства территориального органа МВД России на межрегиональном и районном уровнях направляет в течение де-

¹ Анохина С.Ю. Указ. соч. С. 44.

² Под уклонением лица от исполнения постановления (решения) о назначении административного наказания понимается неисполнение лицом обязанностей, предписанных вынесенным постановлением, либо их ненадлежащее исполнение, в т.ч. просрочка предусмотренных КоАП РФ сроков добровольного исполнения постановления (решения) лицом, привлеченным к административной ответственности.

сяти суток постановление о наложении административного штрафа с отметкой о его неуплате судебному приставу-исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном федеральным законодательством¹. Кроме того, сотрудник полиции, либо отдел (отделение, группа) по исполнению административного законодательства территориального органа МВД России, либо суд составляют протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, в отношении лица, не уплатившего административный штраф².

Заключение 1. Необходимо отметить, что возбуждение дела об административном правонарушении – это стадия, содержанием которой является комплекс процессуальных действий, направленных на установление обстоятельств совершенного административного правонарушения, их процессуальную фиксацию и подготовку материалов, необходимых для разрешения дела по существу. От качества выполнения процессуальных действий на этой стадии зависит законность и обоснованность выносимых по делам об административных правонарушениях решений³.

2. Рассмотрение дела – наиболее важная стадия производства по делу об административном правонарушении, т.к. ее задачей является проверка, юридическая оценка всех обстоятельств дела и принятие по нему решения.

Законодатель придает большое значение объективности и беспристрастности рассмотрения дела, поэтому при наличии оснований, указывающих на заинтересованность судьи, члена коллегиального органа, должностного лица в исходе дела указанные лица не допускаются к процессу.

Рассмотрение дела об административном правонарушении осуществляется по месту его совершения, а в случае ходатайства лица, в

¹ См.: Пункты 1, 7, 8, 15, 17, Приложение № 2 приказа МВД России от 29 декабря 2012 г. № 1156 «Об утверждении Типовых положений о подразделениях организации применения административного законодательства и подразделениях по исполнению административного законодательства»; пункты 14, 15 приказа МВД России от 30 сентября 2014 г. № 836 «О порядке осуществления подразделениями Центрального аппарата МВД России, территориальными органами МВД России и федеральными казенными учреждениями, находящимися в ведении МВД России, бюджетных полномочий администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Юрист» (дата обращения: 01.12.2017).

² См.: Пункты 21, 25, Приложение № 2 приказа МВД России от 29 декабря 2012 г. № 1156 «Об утверждении Типовых положений о подразделениях организации применения административного законодательства и подразделениях по исполнению административного законодательства» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Юрист» (дата обращения: 01.12.2017).

³ Анохина С.Ю. Указ. соч. С. 46.

отношении которого ведется производство по делу, может быть рассмотрено по месту его жительства. Дело, по которому было проведено административное расследование, рассматривается по месту нахождения органа, проводившего это расследование. Дело об административном правонарушении, влекущем лишение права управления транспортным средством, может быть рассмотрено по месту учета транспортного средства.

3. Стадия пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях является факультативной. Она может быть инициирована отдельной категорией участников производства по делу об административном правонарушении. В их числе субъекты, полномочные обжаловать постановление по делу об административном правонарушении (лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; потерпевший; их законные представители физического лица, законные представители юридического лица; защитник и представитель), а также прокурор, обладающий правом опротестования решения.

Решения должностных лиц органов внутренних дел могут быть обжалованы в вышестоящий орган или суд. Право выбора, куда адресуется жалоба, принадлежит ее автору. Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом или лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, подается в арбитражный суд.

Эффективность производства по делам об административных правонарушениях, как известно, зависит от успешной реализации стадии исполнения постановлений об административных наказаниях. Вопросы исполнения этих постановлений приобретают особую актуальность в современных условиях, когда заметно обостряется криминогенная ситуация в обществе и расширяется сфера действия административно-деликтного законодательства, что связано с увеличением числа составов административных правонарушений и количества лиц, привлекаемых к административной ответственности. Примечательно, что одновременно с этим увеличивается число неисполненных постановлений о назначении административных наказаний. Необходимо отметить, что в правоприменительной деятельности не снижается количество ошибок и нарушений законности, допускаемых сотрудниками органов внутренних дел при исполнении таких постановлений¹.

¹ Анохина С.Ю. Указ. соч. С. 46.

Лекция 12. Субъекты и участники производства по делам об административных правонарушениях

Вопросы:

1. Понятие и сущность статуса субъекта и участника производства по делам об административных правонарушениях.
2. Административно-процессуальный статус лиц (органов), ведущих производство по делу об административном правонарушении.
3. Административно-процессуальный статус участников производства по делу об административном правонарушении.
4. Гарантии прав участников производства по делам об административных правонарушениях.

Вопрос 1. Понятие и сущность статуса субъекта и участника производства по делам об административных правонарушениях

Различные аспекты, связанные с административно-юрисдикционным статусом участников производства по делам об административных правонарушениях, привлекают к себе внимание как ученых, так и специалистов-практиков.

Ряд вопросов рассматриваемой проблемы нашел свое разрешение в работах Д.Н. Бахраха, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, И.И. Веремеенко, И.А. Галагана, А.С. Дугенца, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, Л.Л. Попова, Н.Г. Салищевой, В.Д. Сорокина, Ю.П. Соловья, А.П. Шергина, В.В. Черникова, А.Ю. Якимова. Однако в работах вышеперечисленных специалистов комплексного рассмотрения административно-юрисдикционного статуса участников производства по делам об административных правонарушениях не осуществлялось.

Изучение административно-процессуального положения участников производства по делам об административных правонарушениях имеет актуальное значение, т.к. целый ряд обстоятельств, в число которых входит «правовое положение субъекта права», является одним из ключевых, раскрывающих основные юридические институты. Кроме того, развитие отечественного законодательства об административных правонарушениях характеризуется отдельными сложностями и противоречиями.

Все эти и ряд иных обстоятельств обуславливают необходимость совершенствования норм административного права, определяющих правовое положение участников производства по делам об административных правонарушениях.

Данная лекция может способствовать более глубокому уяснению административно-юрисдикционных положений участников производства по делам об административных правонарушениях, а также совершенствованию административно-процессуальной деятельности органов внутренних дел. Все участники производства условно делятся на четыре категории:

а) лица, интересы которых затрагиваются производством по делу об административном правонарушении. Это лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении (ст. 25.1 КоАП), и потерпевший (ст. 25.2 КоАП);

б) лица, защищающие или представляющие интересы других лиц, – законные представители физического лица (ст. 25.3 КоАП), законные представители юридического лица (ст. 25.4 КоАП), защитник и представитель (ст. 25.5 КоАП);

в) лица, выполняющие процессуальные функции, – свидетель (ст. 25.6 КоАП), понятой (ст. 25.7 КоАП), специалист (ст. 25.8 КоАП), эксперт (ст. 25.9 КоАП), переводчик (ст. 25.10 КоАП), прокурор (ст. 25.11 КоАП);

г) лица, рассматривающие и разрешающие дела об административных правонарушениях.

Центральное место в производстве по делу об административном правонарушении занимают должностные лица (органы), ведущие производство на каждой из рассмотренных стадий, и его участники.

Для характеристики субъектного состава административно-процессуальных отношений, возникающих в ходе производства по делу об административном правонарушении, в учебной литературе используются термины «участники производства»¹ либо «субъекты производства»². Для уяснения соотношения данных терминов и обоснованности их использования, как представляется, необходимо иметь в виду следующее.

Так, если производство по делам об административных правонарушениях рассматривать как специфическую совокупность правоотношений, то участником производства по делам об административных правонарушениях будет являться лицо, обладающее правосубъектностью, которая даёт ему возможность участвовать в определенных правоотношениях, урегулированных нормами административно-процессуального права, т.е. им может быть только субъект права.

¹ См., например: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник для вузов. М.: Изд-во «Зерцало», 1996. С. 320.

² См., например: Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. С. 133-134.

В то же время, если рассматривать производство по делам об административных правонарушениях как один из видов правоприменительной деятельности, то субъектом правоприменительной деятельности в данном случае будет выступать орган (должностное лицо), ведущее данное производство. Все другие лица, как заинтересованные, так и не заинтересованные в исходе дела, вовлекаемые в производство властной стороной, являются участниками данной правоприменительной деятельности. Именно поэтому законодатель закрепил административно-процессуальный статус участников производства в рамках отдельной главы (гл. 25 КоАП РФ), а компетенцию субъектов правоприменительной деятельности – в различных главах КоАП РФ, в зависимости от стадии производства и подведомственности дел.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что понятие «субъект производства» охватывает, прежде всего, органы и лиц, уполномоченных вести производство по делам об административных правонарушениях, а также участников, перечисленных в гл. 25 КоАП РФ.

Поэтому следует поддержать мнение о том, что термин «субъекты производства по делам об административных правонарушениях» является обобщающим для двух групп субъектов: 1) должностных лиц (органов), представляющих властную сторону, ведущую производство и 2) лиц, принимающих участие в производстве по делу¹.

Первая группа субъектов включает должностных лиц (органы), которые представляют властную сторону на каждой из стадий производства по делу об административных правонарушениях. Ключевую роль в производстве по делу играют должностные лица (органы), уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях по существу и выносить решение по делу, т.е. субъекты административной юрисдикции.

Так, в зависимости от того, дела об административных правонарушениях какой категории – установленные КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях они рассматривают, выделяют две подсистемы субъектов данного производства: на федеральном уровне (п. 1-7 ч. 1 ст. 22.1 КоАП РФ) и на уровне субъектов Российской Федерации (п. 1-6 ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ).

Указанные в ст. 22.1 КоАП РФ властные субъекты производства (судьи, органы и должностные лица) в зависимости от их участия на различных стадиях рассматриваемого производства вправе в пределах своих полномочий применять меры обеспечения рассматриваемого производства (гл. 27 КоАП РФ), возбуждать производство по делу и проводить по нему административное расследование (гл. 28 КоАП РФ), соби-

¹ Административно-процессуальное право: курс лекций. М.: ЦОКР МВД России, 2009. С. 269.

рать доказательства (гл. 26 КоАП РФ), рассматривать и разрешать дела об административных правонарушениях по существу (гл. 22-23, 29 КоАП РФ); пересматривать состоявшиеся решения на основании поступивших жалоб и протестов на постановление по делу об административном правонарушении (гл. 30 КоАП РФ) либо обеспечивать исполнение вынесенных по делу постановлений (гл. 31-32 КоАП РФ).

При этом следует заметить, что уполномоченные лица, ведущие производство по делу, действуют от имени и по поручению государственных органов обезличенно, их действия непосредственно для них личных прав и обязанностей не порождают, а их акты – это акты органа, полномочными представителями которого они являются.

Конкретный объем правомочий субъектов, ведущих производство, рассматривающих и разрешающих дела об административных правонарушениях, установлен и закреплён в гл. 22-23; 27-32 КоАП РФ.

Отметим, что наибольшим объемом полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях и назначению административных наказаний обладают судьи судов общей юрисдикции и мировые судьи (ст. 23.1 КоАП РФ). В отличие от других властных субъектов, судьи не заинтересованы в «улучшении» показателей административно-юрисдикционной деятельности, не ограничены ведомственными рамками и рассматривают дела о широком круге административных правонарушений, затрагивающих различные сферы государственной и общественной жизни.

Вторая группа представлена лицами, вовлекаемыми в производство (участвующими в нем), т.е. участниками производства.

Правовой статус участников производства по делам об административных правонарушениях определён в гл. 25 КоАП РФ. Участниками производства по делам об административных правонарушениях являются субъекты, осуществляющие в установленном законом порядке и форме определённые процессуальные функции, конкретное содержание которых зависит от его места в производстве, а также от выполняемых ими задач и функций в нем¹.

С учетом сказанного данную группу участников условно можно подразделить на следующие категории (подгруппы):

а) лица, интересы которых затрагиваются производством по делу об административном правонарушении, – лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (ст. 25.1 КоАП РФ) и потерпевший (ст. 25.2 КоАП РФ), которыми в определенных случаях могут выступать как граждане, так и должностные и юридические лица;

¹ См.: Астахов Д.В. Правовое положение участников производства по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 6.

б) лица, защищающие или представляющие интересы других лиц – законные представители физического лица (ст. 25.3 КоАП РФ), законные представители юридического лица (ст. 25.4 КоАП РФ), защитник и представитель (ст. 25.5 КоАП РФ), уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей (ст. 25.5.1 КоАП РФ);

в) лица, выполняющие процессуальные функции и содействующие осуществлению производства, выяснению объективной истины (*судейская команда*) – свидетель (ст. 25.6 КоАП РФ), понятой (ст. 25.7 КоАП РФ), специалист (ст. 25.8 КоАП РФ), эксперт (ст. 25.9 КоАП РФ), переводчик (ст. 25.10 КоАП РФ). Одни из них (свидетели, эксперты) сообщают данные полномочному органу или должностному лицу. Другие (переводчики, понятые, специалисты) нужны для закрепления доказательств либо обеспечения необходимых условий административного производства;

г) лицо, обеспечивающее соблюдение законности как гражданами и юридическими лицами, так и должностными лицами, ведущими производство по делу, и не имеющее при этом служебного интереса в деле, – прокурор (ст. 25.11 КоАП РФ).

Такова общая характеристика субъектов производства по делам об административных правонарушениях, которая позволит более последовательно и всесторонне раскрыть административно-процессуальное положение каждого из них в данном производстве в следующих параграфах.

Вопрос 2.

Административно- процессуальный статус лиц (органов), ведущих производство по делу об административном правонарушении

Одним из условий эффективности производства по делам об административных правонарушениях как вида процессуальной деятельности является определение системы публичных органов и должностных лиц, а также объема их полномочий по осуществлению процессуальных действий, направленных на привлечение лица к административной ответственности.

Система государственных органов и должностных лиц, осуществляющих от имени этих органов различные процессуальные функции в производстве по делам об административных правонарушениях, закреплена в гл. 22, 23, 27-32 КоАП РФ, а также соответствующих положениях законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях и конкретизирована в соответствующих нормативно-правовых актах уполномоченных федеральных органов исполнительной власти.

Спецификой производства по делам об административных правонарушениях является участие широкого круга должностных лиц различных органов исполнительной власти, наделенных властными полномочиями и правом совершать процессуальные действия в рамках производства по делам об административных правонарушениях. Такое положение объясняется, во-первых, разнообразием и спецификой отдельных отраслей государственного управления, а во-вторых, чаще всего производство по делу об административном правонарушении ведется теми органами и должностными лицами, которые систематически осуществляют контроль и надзор за соблюдением соответствующих правил, что создает условия для соблюдения принципов оперативности и экономичности производства.

Характеризуя различные виды государственных органов, ведущих производство по делам об административных правонарушениях, необходимо иметь в виду, что все правоприменительные функции от имени большинства этих органов (за исключением комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также административных комиссий и иных коллегиальных органов, создаваемых в соответствии с законами субъектов Российской Федерации) совершают соответствующие должностные лица, уполномоченные применять в целях предупреждения и пресечения административных правонарушений меры административного принуждения, а также рассматривать дела об административных правонарушениях и назначать административные наказания, предусмотренные Особенной частью КоАП РФ и законодательными актами субъектов РФ, в пределах предоставленных им полномочий и лишь при исполнении служебных обязанностей.

Объем (содержание) полномочий должностных лиц зависит от компетенции государственного органа, в котором осуществляется их профессиональная служебная деятельность; процессуальной цели, обусловившей их участие в производстве по делам об административных правонарушениях; категории дел об административных правонарушениях, а также видов и размеров административных наказаний, которые они могут применять к правонарушителям.

Наиболее многочисленным видом органов, на которые возложено выполнение многих процессуальных функций в производстве по делам об административных правонарушениях, являются федеральные органы исполнительной власти, их структурные и территориальные подразделения, а также уполномоченные органы и учреждения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие контроль и надзор за соблюдением норм и правил, предусмотренных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации соответственно.

Научный анализ гл. 23 КоАП РФ позволяет сделать вывод о том, что среди субъектов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, органы внутренних дел (полиция) занимают особое место, поскольку они призваны нести основную нагрузку в сфере правоохранительной деятельности государства. Данное обстоятельство вытекает из положения п. 11 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», согласно которому полиция обязана пресекать административные правонарушения и осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством об административных правонарушениях к подведомственности полиции, являющейся составной частью деятельности органов внутренних дел.

Основными субъектами, реализующими свои полномочия на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, являются различные органы исполнительной власти федерального и регионального уровней, важная роль среди которых принадлежит органам внутренних дел (полиции) и прокурору. Реализуя свои полномочия на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, сотрудники полиции

- пресекают административные правонарушения, применяют меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

- осуществляют сбор и анализ информации о событии административного правонарушения, выявляют и закрепляют в процессуальной форме доказательства о совершенном правонарушении, истребуют необходимые документы, содержащие сведения о правонарушении и лице, его совершившем, разъясняют права, обязанности и ответственность участникам, вовлеченным в производство;

- проводят в соответствии со ст. 28.1.1 КоАП РФ осмотр места происшествия и закрепляют его результаты, осуществляют административное расследование в случаях, предусмотренных ст. 28.7 КоАП РФ;

- выносят определение о назначении экспертизы, а также об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении либо постановление о прекращении производства по делу до передачи его на рассмотрение при наличии обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении;

- составляют протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в случае, если передача этих полномочий предусмотрена соответствующими соглашениями между МВД России и органами исполнительной власти субъектов РФ, направляют по подведомственности протокол об административном правонарушении вместе с материалами такого дела для рассмотрения

его по существу и осуществляют другие полномочия в соответствии с КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Более подробный перечень должностных лиц, уполномоченных от имени органов внутренних дел составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотрен приказом МВД России от 5 мая 2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию».

К числу специфичных субъектов, наделенных правом возбуждать дела об административных правонарушениях, а также осуществлять надзор за соблюдением законодательства на стадии возбуждения дела, законодатель отнес прокурора. Его полномочия по возбуждению дела об административном правонарушении наиболее полно закреплены в ст. 28.4 КоАП РФ. Кроме того, в рассматриваемой стадии производства прокурор вправе вынести мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, опротестовать вынесенное другими должностными лицами определение об отказе в возбуждении такого дела или применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, что свидетельствует о наличии у него юридически властных полномочий. Обладание прокурором властными полномочиями отличает его от других участников производства, указанных в ст. 25.1 КоАП РФ, а отсутствие у него служебного интереса в результатах такой деятельности отличает его от многочисленных органов исполнительной власти и их должностных лиц. Все сказанное свидетельствует о необходимости внесения соответствующих корректив в действующее законодательство, регулирующее производство по делам об административных правонарушениях в части реального определения места прокурора в соответствующей системе субъектов рассматриваемых административно-процессуальных отношений.

На *стадии рассмотрения дела об административном правонарушении* также большое значение имеет определение круга государственных органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать и решать дела об административных правонарушениях по существу.

В настоящее время всю существующую систему органов, осуществляющих рассмотрение дел об административных правонарушениях, можно подразделить на три группы:

1) органы, специально созданные для разрешения дел об административных правонарушениях (например, административные комиссии);

2) органы, выполняющие подобные полномочия наряду с осуществлением своих основных функций (например, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав);

3) органы (как правило, контрольно-надзорные), для которых эта деятельность составляет их основное, хотя и не единственное функциональное назначение (например, органы внутренних дел, федеральные службы, государственные инспекции и т.д.).

Совокупность таких органов характеризуется особенностями их организационного построения, специфичностью административных правонарушений и организационно-структурным распределением юрисдикционных полномочий между ними.

Как правило, основным принципом построения системы органов, осуществляющих рассмотрение дел об административных правонарушениях, является территориально-отраслевой, согласно которому борьба с административными правонарушениями ведется с учетом не только территориальных особенностей, но и специфики их совершения в отдельных отраслях и сферах государственного управления. В соответствии с этим в системе рассматриваемых органов можно выделить две основные подсистемы: территориальную и отраслевую.

К территориальным органам относятся, прежде всего, судьи, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также административные комиссии, которые наделены наиболее широкими полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях и в которых отсутствует вертикальная организационная подчиненность какому-либо вышестоящим государственным органам.

В свою очередь, отраслевые органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, тесно связаны с отраслями государственного управления, а поэтому функционируют на основе специализации с присущей им иерархичностью. При этом отраслевой принцип сочетается с территориальным, когда каждый орган (должностное лицо) осуществляет свои полномочия не только в рамках какой-либо отрасли, но и на определенной территории.

Центральное место в системе органов, полномочных рассматривать дела об административных правонарушениях, занимают судебные органы, от имени которых судьи рассматривают данные дела в качестве суда первой инстанции. Полномочия судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях характеризуются тем, что они вправе рассматривать все правонарушения и назначать все виды и размеры административных наказаний, предусмотренных санкцией конкретной статьи КоАП РФ или закона субъекта РФ.

К исключительной подведомственности судей районных судов отнесены преимущественно дела об административных правонарушениях, предусмотренные ч. 1 и 2 ст. 23.1 КоАП РФ в случаях, когда производство по ним осуществлялось в форме административного расследования, либо когда санкция правовой нормы предусматривает применение наказания в виде административного выдворения за пределы Российской

Федерации, административного приостановления деятельности или дисквалификацию лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, а также правонарушения, конкретный перечень которых предусмотрен п. 3 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ.

Дела об административных правонарушениях, указанных в ч. 1 и 2 ст. 23.1 КоАП РФ и совершенных военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы, рассматриваются судьями гарнизонных военных судов.

Судьи арбитражных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных п. 4 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ, совершенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

В остальных случаях дела об административных правонарушениях, указанных в ч. 1 и 2 ст. 23.1 КоАП РФ, а также в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье, рассматриваются мировыми судьями, в т.ч. и перечень правонарушений, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях и отнесенных к их компетенции.

Другими органами, наделенными полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, являются городские, районные (в городах) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, административные комиссии или иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законами субъектов Российской Федерации, а также многочисленные органы исполнительной власти и их должностные лица, осуществляющие контроль и надзор за соблюдением законодательства в различных отраслях государственного управления, ведущая роль среди которых принадлежит органам внутренних дел (полиции) и которым свойственна определенная должностная специализация их сотрудников, способствующая не только более быстрому и эффективному рассмотрению дел об административных правонарушениях, но и более квалифицированному выяснению всех обстоятельств дела.

Районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 23.2 КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях и совершенных лицами в возрасте от 16 до 18 лет, их родителями или законными представителями, а также в случае передачи таких дел от уполномоченных органов или должностных лиц, к которым поступило такое дело, на рассмотрение указанных комиссий (ч. 2 ст. 23.2 КоАП РФ). Рассмотрение данным коллегиальным органом ука-

занной категории дел связано с тем, что несовершеннолетние нуждаются в особой защите их прав со стороны государства и общества.

Административные комиссии или иные коллегиальные органы, созданные в соответствии с законами субъектов Российской Федерации, являются специальными органами, которые правомочны рассматривать все категории дел об административных правонарушениях, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, за исключением отнесенных законодательством к компетенции других органов (должностных лиц). В состав комиссий входят председатель, его заместитель, ответственный секретарь, а также члены комиссии.

На *стадии пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях* обеспечиваются гарантии законности и обоснованности вынесения решения по делу об административном правонарушении.

Основными субъектами, правомочными в соответствии со ст. 30.1 КоАП РФ пересматривать постановление по делу об административном правонарушении, являются соответствующие вышестоящие суды и их должностные лица, вышестоящий орган или вышестоящее должностное лицо. При этом вышестоящий орган либо вышестоящее должностное лицо вправе пересматривать исключительно только постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом, находящимся в их организационном или иерархичном подчинении.

На *стадии исполнения постановлений об административных наказаниях* можно разделить на три группы всех властных субъектов, ведущих производство по делу об административном правонарушении, а также выполняющих в ней другие процессуальные функции.

К первой группе следует отнести суд (судью), различные органы исполнительной власти или их должностные лица, выносившие постановление по делу об административном правонарушении.

Ко второй – судебных приставов, различные органы исполнительной власти и их должностных лиц, в т.ч. и должностных лиц органов внутренних дел, непосредственно реализующих исполнение постановлений о назначении отдельных видов административных наказаний.

К третьей группе можно отнести прокурора и руководителей органов, должностные лица которых осуществляют исполнение постановлений о назначении административных наказаний.

Реализуя свои властные полномочия, субъекты, относящиеся к первой группе и вынесшие постановление по делу об административном правонарушении, обращают его к исполнению, а в случае направления его в орган, должностному лицу, уполномоченному приводить его в исполнение, – делают на нем отметку о вступлении его в законную силу

(ч. 1 и 3 ст. 31.3 КоАП РФ); применяют решение об отсрочке или рассрочке исполнения отдельных видов административных наказаний (ст. 31.5 КоАП РФ); выносят определение о приостановлении исполнения постановления о назначении административного наказания в случае принесения на него протеста прокурора (ст. 31.6 КоАП РФ); принимают постановление о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания в определенных случаях (ст. 31.7; 31.8 и 32.12 КоАП РФ), а также осуществляют исполнение постановления о назначении административного наказания в виде предупреждения (ст. 32.1 КоАП РФ) и некоторые другие полномочия.

К полномочиям субъектов *второй группы*, в частности, органов внутренних дел, относится исполнение постановления судьи о назначении административного наказания в виде конфискации оружия и боеприпасов к ним; о лишении права управления транспортным средством; о лишении права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему; об административном аресте (местами отбывания административного ареста являются подразделения территориальных органов внутренних дел)¹; об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Представители *третьей группы* субъектов, прокурор и руководители органов исполнительной власти в пределах своих полномочий на стадии исполнения осуществляют контроль и надзор за соблюдением законодательства, обеспечивающего защиту прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, вовлеченных в процесс исполнения постановления о назначении административного наказания, используя для этого все имеющиеся в их арсенале способы и правовые средства реагирования на нарушение законности.

Вопрос 3.
**Административно-
процессуальный статус
участников
производства по делу
об административном
правонарушении**

ведущую роль, без участия которых априори не может быть и самого производства.

Наряду с субъектами, лидирующими в производстве и непосредственно осуществляющими его, в производстве по делам об административных правонарушениях участвуют и иные лица, заинтересованные в исходе дела либо оказывающие содействие в реализации целей и задач производства и играющие в нем

¹ О порядке отбывания административного ареста [Электронный ресурс]: федеральный закон от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

Обстоятельную характеристику этим лицам дает законодатель, охарактеризовавший их процессуальный статус в гл. 25 КоАП РФ «Участники производства по делам об административных правонарушениях, их права и обязанности».

Участниками производства по делам об административных правонарушениях являются субъекты, осуществляющие в установленном законом порядке и форме определенные процессуальные функции, конкретное содержание которых зависит от выполняемых ими задач производства по делам об административных правонарушениях.

Объем процессуальных прав и обязанностей у каждого из них далеко не одинаков, тем не менее процессуальное положение каждого из участников обусловлено наличием у них ряда общих признаков, характеризующих их правовой статус, что и предопределило позицию законодателя объединить их в рамках одной главы КоАП РФ. Такими признаками, по нашему мнению, выступают отсутствие у этих субъектов властных полномочий, та или иная степень их заинтересованности в деле, а также обязанность содействовать производству в силу своего служебного или общественного долга.

Принимая во внимание тот факт, что категория «участники производства по делам об административных правонарушениях» объединяет в себе весьма неоднородный круг субъектов, то теоретическое и практическое значение имеет вопросы их классификации. Наиболее распространенной, на наш взгляд, видится классификация участников в зависимости от роли и назначения, содержания и объема их полномочий. Согласно данному основанию участников производства можно разделить на две группы: 1) имеющие личный интерес в деле; 2) содействующие осуществлению производства¹.

Так, к первой группе относятся: лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (ст. 25.1 КоАП РФ); потерпевший (ст. 25.2 КоАП РФ); законные представители физического лица (ст. 25.3 КоАП РФ); законные представители юридического лица (ст. 25.4 КоАП РФ); защитник и представитель (ст. 25.5 КоАП РФ); уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей (ст. 25.5.1 КоАП РФ).

Участники данной группы вправе давать показания по делу; заявлять отводы другим участникам производства; пользоваться юридической помощью; обжаловать итоговые решения стадий; получать копии процессуальных документов; пользоваться помощью переводчика; знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении.

¹ Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Производство по делам об административных правонарушениях. М., 1985. С. 15.

Ко второй группе относятся: свидетель (ст. 25.6 КоАП РФ); понятой (ст. 25.7 КоАП РФ); специалист (ст. 25.8 КоАП РФ); эксперт (ст. 25.9 КоАП РФ); переводчик (ст. 25.10 КоАП РФ) и прокурор (ст. 25.11 КоАП РФ).

Участники данной группы, в отличие от предыдущей, наоборот, как правило, обязаны давать правдивые показания, делать правильный перевод, давать верное заключение; они не имеют личной заинтересованности в деле; как правило, не наделены правом заявлять отводы участников процесса и получать копии итоговых процессуальных документов. В соответствии со ст. 17.9 КоАП РФ свидетель, специалист, эксперт, переводчик несут административную ответственность за заведомо ложное показание, пояснение, заключение и неправильный перевод. Кроме того, в качестве лиц, способствующих осуществлению производства по делу об административном правонарушении, могут быть только физические лица, причем их возраст, за исключением свидетеля, прямо оговорен в законе – старше 18 лет.

Административно-процессуальный статус лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (ст. 25.1 КоАП РФ).

На основании ст. 49 Конституции Российской Федерации, а также в соответствии со ст. 1.5 КоАП РФ лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном данным Кодексом, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело.

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, занимает особое положение среди других участников рассматриваемого производства.

Учитывая, что процессуальные права и обязанности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, довольно широки, а нормы, их закрепляющие, расположены в разных статьях КоАП РФ, то представляется необходимым указать хотя бы их приблизительный список. Общие права рассматриваемого субъекта закреплены в ст. 25.1 КоАП РФ, которыми являются: право знакомиться со всеми материалами дела; давать объяснения; представлять доказательства; заявлять ходатайства и отводы; пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии с настоящим Кодексом.

К иным процессуальным правам можно отнести следующие: участвовать в осмотре места совершения административного правонарушения (ст. 28.1.1 КоАП РФ); право на один звонок родственникам или другим лицам в случае его задержания (ч. 3 ст. 27.3 КоАП РФ); право на от-

срочку или рассрочку исполнения постановления о назначении административного наказания (ч. 1 и 2 ст. 31.5 КоАП РФ) и т.д.

Вместе с тем процессуальный статус лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, включает в себя не только права, но и обязанности, которые в ст. 25.1 КоАП РФ не закреплены, а разбросаны по различным главам и статьям раздела IV КоАП РФ.

Административно-процессуальный статус потерпевшего (ст. 25.2 КоАП РФ).

Потерпевшим является физическое лицо или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред. Как правило, юридическому лицу может быть причинен имущественный ущерб, но вместе с тем в результате административного правонарушения может пострадать деловая репутация организации.

Особенность потерпевшего – физического лица как участника производства по делу об административном правонарушении состоит в том, что он является единственным участником производства, для которого законодательство не предусматривает дееспособность, вследствие чего им может быть лицо и с ограниченной дееспособностью, и полностью недееспособное. Как самостоятельный участник производства потерпевший вправе действовать на всех его стадиях, за исключением исполнения постановления о наложении административного наказания.

Процессуальные права потерпевшего закреплены в ст. 25.2 КоАП РФ, согласно которой потерпевший вправе знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью представителя, обжаловать постановление по данному делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ.

К иным процессуальным правам потерпевшего можно отнести право на возмещение имущественного ущерба и морального вреда, причиненного ему административным правонарушением (ст. 4.7 КоАП РФ) и т.д.

Другими положениями, направленными на защиту прав потерпевшего, является правило, согласно которому дело об административном правонарушении рассматривается с участием потерпевшего, и лишь в отдельных случаях, прямо предусмотренных законом, может быть рассмотрено в его отсутствие.

Кроме того, потерпевший может быть опрошен в соответствии со ст. 25.6 КоАП РФ в качестве свидетеля. При этом обязанности потерпевшего не находят своего закрепления в ст. 25.2 КоАП РФ.

Административно-процессуальный статус законных представителей физического лица (ст. 25.3 КоАП РФ).

Защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевшего, являющихся несовершеннолетними либо по своему физическому или психическому состоянию лишенными возможности самостоятельно реализовать свои права, осуществляют их законные представители, которыми являются их родители, усыновители, опекуны или попечители, родственные связи или соответствующие полномочия которых удостоверяются документами, предусмотренными законом.

В этой связи законные представители физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, а также потерпевшего, имеют права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ в отношении представляемых ими лиц.

При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до восемнадцати лет, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя указанного лица.

Административно-процессуальный статус законных представителей юридического лица (ст. 25.4 КоАП РФ).

Защиту прав и законных интересов юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или юридического лица, являющегося потерпевшим, осуществляют его законные представители, которыми в соответствии с настоящим КоАП РФ являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица, полномочия которых подтверждаются документами, удостоверяющими их служебное положение.

В этой связи законные представители юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, а также юридического лица, являющегося потерпевшим, имеют права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ в отношении представляемых ими лиц.

Как правило, дело об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, рассматривается с участием его законного представителя или защитника. В отсутствие указанных лиц дело может быть рассмотрено лишь в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ, или если имеются данные о надлежащем извещении лиц о месте и времени рассмотрения дела и если от них не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела, или если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя юридического лица.

Административно-процессуальный статус защитника и представителя (ст. 25.5 КоАП РФ).

Для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве может участвовать *защитник*, а для оказания юридической помощи потерпевшему – *представитель*, им может выступать адвокат. Его полномочия подтверждаются соответствующим удостоверением, а при участии в деле – и специальным ордером, или иное лицо, чьи полномочия удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с гражданским законодательством.

Защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента его возбуждения, а в случаях, предусмотренных ст. 28.6 КоАП РФ, – с момента оформления предупреждения или административного штрафа на месте совершения административного правонарушения.

С указанного момента, в целях оказания правовой помощи своему доверителю в рамках производства по делу, защитник и представитель наделяются соответствующими правами для ознакомления со всеми материалами дела; представлению доказательств; заявлению ходатайств и отводов на участие в рассмотрении дела; обжалованию применения мер обеспечения производства по делу, постановления по делу; пользованию иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ.

Административно-процессуальный статус свидетеля.

Важная роль в производстве по делу об административном правонарушении принадлежит свидетелю, являющемуся важнейшим, а зачастую и единственным источником получения объективных сведений о юридически значимых обстоятельствах по делу, имеющих значение для правильного его разрешения, процессуальное положение которого определено в ст. 25.6 КоАП РФ.

Свидетелем может быть любое физическое лицо, которому могут быть известны обстоятельства, подлежащие установлению по делу (ч. 1 ст. 25.6 КоАП РФ). При этом возникновение у гражданина свидетельской правосубъектности не ставится законом в жесткую зависимость от возраста и состояния здоровья носителя информации.

Часть 2 ст. 25.6 КоАП РФ устанавливает обязанности свидетеля, связанные с осуществлением производства по делам об административных правонарушениях: дать правдивые показания, сообщить всё известное ему по делу, ответить на поставленные вопросы, удостоверить своей

подписью в соответствующем протоколе правильность занесения его показаний. Эти обязанности свидетеля подкреплены возможностью применения к нему административной ответственности за отказ или за уклонение от исполнения обязанностей свидетеля (ст. 17.7 КоАП РФ).

В то же время согласно ст. 25.6 КоАП РФ свидетель вправе:

1) не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, под которыми закон признает родителей, детей, усыновителей, усыновленных, родных братьев и сестер, дедушек, бабушек, внуков;

2) давать показания на родном языке или на языке, которым владеет;

3) пользоваться бесплатной помощью переводчика;

4) делать замечания по поводу правильности занесения его показаний в протокол.

При опросе несовершеннолетнего свидетеля, не достигшего возраста четырнадцати лет, обязательно присутствие педагога или психолога. В случае необходимости опрос проводится в присутствии законного представителя несовершеннолетнего свидетеля.

Свидетель предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний (ст. 17.9 КоАП РФ). Отметим также, что в качестве свидетеля могут быть опрошены также такие участники производства, как потерпевший (ч. 4 ст. 25.2 КоАП РФ) и понятой (ч. 5 ст. 25.7 КоАП РФ).

Административно-процессуальный статус понятого (ст. 25.7 КоАП РФ).

Одним из участников производства по делу об административных правонарушениях, обеспечивающим гарантии процессуальных прав в производстве, является понятой, в качестве которого может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо. Число понятых при этом должно быть не менее двух. Об их участии в производстве делается соответствующая запись в протоколе.

Понятым признается лицо, привлекаемое в предусмотренных законом случаях к присутствию при производстве должностным лицом определенных процессуальных действий, предусмотренных гл. 27 КоАП РФ и ст. 28.1.1 КоАП РФ (осмотр места происшествия) с целью удостоверения своей подписью в составленном по этому поводу соответствующем протоколе, факта совершения в его присутствии процессуальных действий, а также их содержание и результаты.

Из этого следует, что участие понятого является одной из гарантий объективности производства должностным лицом процессуальных действий, а полученные и закрепленные таким образом их результаты принимаются в качестве доказательства в производстве по делу об административном правонарушении.

При этом понятой вправе делать замечания по поводу совершаемых процессуальных действий, которые подлежат занесению в протокол.

В случае необходимости понятой может быть опрошен в качестве свидетеля в соответствии со ст. 25.6 КоАП РФ.

Однако в последнее время отмечается тенденция снижения роли понятого в производстве процессуальных действий в связи с тем, что на смену традиционному порядку их осуществления в контрольно-надзорную деятельность государственных органов все чаще внедряются технические средства, обладающие функциями фото- и видеозаписи, позволяющие осуществлять такие действия даже в самых труднопроходимых местностях и труднодоступных местах и с наименьшим риском для жизни или здоровья.

В случае применения видеозаписи для фиксации совершения процессуальных действий, за исключением личного досмотра, эти процессуальные действия совершаются в отсутствие понятых, о чем делается запись в соответствующем протоколе либо акте освидетельствования на состояние алкогольного опьянения. Материалы, полученные при совершении процессуальных действий с применением видеозаписи, прилагаются к соответствующему протоколу либо акту освидетельствования на состояние алкогольного опьянения.

Административно-процессуальный статус специалиста (ст. 25.8 КоАП РФ).

В качестве специалиста для участия в производстве по делу об административном правонарушении может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее знаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также в применении технических средств.

Для специалиста как участника производства по делам об административных правонарушениях законодатель закрепляет необходимый объем обязанностей и прав, предусмотренных ч. 2 и 4 ст. 25.8 КоАП РФ.

Специалист предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных пояснений (ст. 17.9 КоАП РФ). За отказ или за уклонение от исполнения обязанностей специалист также несет административную ответственность (ст. 17.7 КоАП РФ).

Административно-процессуальный статус эксперта (ст. 25.9 КоАП РФ).

В качестве эксперта может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела лицо, обладающее специальными познаниями в науке, технике, искусстве или ремесле, достаточными для проведения экспертизы и дачи экспертного заключения.

Одним из основных требований, предъявляемых к эксперту, является наличие компетентности, т.е. он должен быть специалистом высокой

квалификации, авторитетом в определенной области науки, техники, искусства и ремесла.

Для экспертов, являющихся сотрудниками государственных экспертных учреждений, выполнение экспертиз входит в их должностные обязанности, тогда как лица, не являющиеся сотрудниками экспертных учреждений, не обязаны проводить экспертизу и давать заключение помимо их воли. Необходимым условием привлечения в качестве эксперта лица, не являющегося государственным экспертом, является его согласие, выраженное в письменной форме, что требует внесения изменений в ч. 1 ст. 26.4 КоАП РФ.

Важное значение при производстве экспертизы отводится механизму разъяснения прав, обязанностей и предупреждению об ответственности эксперта, который зависит от способа назначения экспертизы, а именно: судом, органом, должностным лицом, в случае поручения ими производства экспертизы на основании соответствующего определения по делу конкретному эксперту, либо руководителем экспертного учреждения в случае, если в определении указывается учреждение, в котором должна быть проведена экспертиза.

Исчерпывающий перечень обстоятельств, исключающих возможность участия эксперта в производстве по делу об административном правонарушении, определен ч. 2 ст. 25.12 КоАП РФ.

Форма экспертного заключения и его содержание определены ч. 5 ст. 26.4 КоАП РФ, согласно которой эксперт дает заключение по делу об административном правонарушении в письменной форме.

Для эксперта как участника производства по делам об административных правонарушениях законодатель закрепляет необходимый объем обязанностей и прав, предусмотренных ч. 2 и 5 ст. 25.9 КоАП РФ.

При этом эксперт имеет право отказаться от дачи заключения, если поставленные вопросы выходят за пределы его специальных познаний или если предоставленных ему материалов недостаточно для дачи заключения.

В то же время за дачу заведомо ложного заключения эксперт несет административную ответственность, предусмотренную ст. 17.9 КоАП РФ. В свою очередь, за отказ или за уклонение от исполнения обязанностей эксперт несет административную ответственность, предусмотренную ст. 17.7 КоАП РФ.

Административно-процессуальный статус переводчика (ст. 25.10 КоАП РФ).

Одним из основных прав участников производства по делам об административных правонарушениях является право говорить на родном языке, для чего в производстве по делу необходимо участие переводчика.

В качестве переводчика может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, владеющее языком или

навыками сурдоперевода. Переводчик назначается судом или должностным лицом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении.

Исчерпывающий перечень обстоятельств, исключающих возможность участия переводчика в производстве по делу об административном правонарушении, определен ч. 2 ст. 25.12 КоАП РФ.

Для переводчика как участника производства по делам об административных правонарушениях законодатель закрепляет необходимый объем обязанностей, предусмотренных ч. 3 ст. 25.10 КоАП РФ.

Переводчик предупреждается об административной ответственности за выполнение заведомо неправильного перевода, предусмотренного ст. 17.9 КоАП РФ. За отказ или за уклонение от исполнения своих обязанностей по делу об административном правонарушении переводчик несет административную ответственность в соответствии со ст. 17.7 КоАП РФ.

Вопрос 4. Гарантии прав участников производства по делам об административных правонарушениях

Рассмотрение вопроса о гарантиях прав участников производства по делам об административных правонарушениях необходимо начать, на наш взгляд, с роли прокурора как гаранта законности.

В этой связи необходимо подчеркнуть, что прокурору принадлежит особая роль в производстве по делам об административных правонарушениях. Законодательство об административных правонарушениях подчеркивает двойственную роль прокурора как представителя государственно-властных структур, как не просто субъекта, ведущего производство, но и как участника производства по делам об административных правонарушениях и закрепляет часть его процессуальных прав по надзору за состоянием законности при принятии уполномоченными субъектами решений по делам об административных правонарушениях в ст. 25.11 КоАП РФ, в то время как его полномочия по возбуждению дел об административных правонарушениях зафиксированы в ст. 28.4 КоАП РФ, а полномочия, связанные с пересмотром дел – в ст. 30.10, 30.12 КоАП РФ и др.

Вообще совокупность процессуальных прав и обязанностей прокурора вытекает из норм Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» и норм КоАП РФ, в частности ст. 24.6, 25.11, 28.4, 30.10 и др. Осуществляя общий надзор за законностью, КоАП РФ наделяет прокурора определенным объемом полномочий властного характера в рамках производства по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда (ст. 24.6 КоАП РФ).

К таким полномочиям прокурора или его заместителя в соответствии с ч. 1 ст. 25.11 и ст. 28.4 КоАП РФ можно отнести: право возбуждать производство по делу об административном правонарушении в форме постановления, а также выносить определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования с последующим направлением его для рассмотрения и разрешения уполномоченному органу; выносить определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении; участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении; заявлять ходатайства; давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела; приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные законодательством действия.

Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 25.11 КоАП РФ прокурор извещается о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также дела об административном правонарушении, возбужденного по инициативе прокурора.

Существенной и надежной гарантией прав и законных интересов привлекаемых к административной ответственности лиц, а также потерпевших, является рассмотрение административных дел судьей.

Важной процессуальной гарантией принятия объективного решения по делу и соблюдения прав лично заинтересованных в результате дела субъектов является, на наш взгляд, возможность отвода участников, которые могут быть прямо или косвенно заинтересованы в исходе дела. Так, в ст. 25.12 КоАП РФ сформулированы обстоятельства, исключающие возможность участия в производстве по делу об административном правонарушении.

В качестве защитника и представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении не допускаются лица, которые являются сотрудниками государственных органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением правил, нарушение которых явилось основанием для возбуждения данного дела, или которые ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу.

В качестве специалиста, эксперта и переводчика к участию в производстве по делу об административном правонарушении не допускаются лица, состоящие в родственных отношениях с *лицом, привлекаемым к административной ответственности, потерпевшим*, их законными представителями, защитником, представителем, прокурором, судьей, членом коллегиального органа или должностным лицом, в производстве которых находится данное дело, или ранее выступавшие в качестве иных участников производства по данному делу, а равно если имеются

основания считать этих лиц лично (прямо или косвенно) заинтересованными в исходе данного дела.

Данная гарантия обеспечивается возможностью осуществления отвода лиц, участие которых в производстве по делу об административном правонарушении в соответствии со ст. 25.12 КоАП РФ не допускается.

При наличии предусмотренных законом обстоятельств, исключающих возможность участия лица в качестве защитника, представителя, специалиста, эксперта или переводчика в производстве по делу об административном правонарушении, указанное лицо подлежит отводу.

Исключение возможности участия в производстве осуществляется путем подачи судье, органу, должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, *заявления о самоотводе* или *об отводе*.

Рассмотрев заявление о самоотводе или об отводе, судья, орган, должностное лицо, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, выносит определение об удовлетворении заявления либо об отказе в его удовлетворении.

Также КоАП РФ предусматривает общий порядок возмещения расходов потерпевшему, его законным представителям, свидетелю, специалисту, эксперту, переводчику и понятому (ст. 25.14), а также правила извещения лиц, участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях (ст. 25.15).

Лекция 13. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

Вопросы:

1. Понятие и система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

2. Характеристика мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемых полицией, и порядок их применения.

Вопрос 1. Понятие и система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

Мерами обеспечения производства по делу об административных правонарушениях называются процессуальные действия, осуществляемые уполномоченными на то лицами в процессе возбуждения или рассмотрения дел об административных правонарушениях¹. Эти меры применяются в целях:

- 1) пресечения административного правонарушения;
- 2) установления личности правонарушителя;
- 3) составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте совершения административного правонарушения;
- 4) обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дел об административных правонарушениях и исполнения принятого по делам постановления.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях представляют собой воздействия принудительного характера, применение которых обусловлено целями и задачами производства по делу об административном правонарушении.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях – это предусмотренные законом (гл. 27 КоАП РФ) средства принудительного характера, основанием для применения которых является совершение административного правонарушения, а само применение их обусловлено необходимостью пресечения административного правонарушения и обеспечения условий для нормального хода

¹ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. М.: Норма, 2009. С. 635.

административно-юрисдикционного производства (производства по делу об административном правонарушении), в силу чего эти меры еще именуются как меры административно-процессуального обеспечения.

Правовые основы применения мер обеспечения закреплены в гл. 27 КоАП РФ, которая предусматривает следующий перечень мер:

- 1) доставление;
- 2) административное задержание физического лица;
- 3) личный досмотр; досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;
- 4) изъятие вещей и документов;
- 5) отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида;
- 6) освидетельствование на состояние опьянения;
- 7) медицинское освидетельствование на состояние опьянения;
- 8) задержание транспортного средства;
- 9) арест товаров, транспортных средств и иных вещей;
- 10) привод;
- 11) временный запрет деятельности;
- 12) залог за арестованное судно;
- 13) помещение иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации в специальные учреждения, предусмотренные Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Приведенный перечень указывает на *принудительный характер* мер, назначением которых является создание условий для своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения постановления о назначении административного наказания. Следует отметить, что основанием для применения указанных мер может быть только наличие факта правонарушения.

Как показывает анализ содержания ст. 27.1 КоАП РФ, объектами принудительного воздействия являются *как физические, так и юридические лица*. В отношении физических лиц могут применяться, например, такие меры, обеспечивающие производство, как доставление, личный досмотр, административное задержание и др. В отношении юридических лиц применяются: осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; арест товаров, транспортных средств, иных вещей и др.

Кроме того, необходимо сказать, что одни меры носят личный характер (доставление, административное задержание, личный досмотр,

привод), другие – имущественный (досмотр транспортного средства, изъятие вещей, документов и т.д.).

При применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях КоАП РФ предусматривает *гарантии законности*¹. Они выражаются, прежде всего, в том, что перечень указанных мер является исчерпывающим, иные меры применяться не могут. Кроме того, принимать решение об избрании мер принудительного воздействия имеют право только уполномоченные на это органы и должностные лица в пределах своей компетенции.

Применение любой меры пресечения в обязательном порядке сопровождается процессуальным оформлением: составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении, иных протоколах. Содержание этого документа может быть различным и зависит от вида меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Вред, причиненный незаконным применением мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством Российской Федерации.

Вопрос 2. Характеристика мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемых полицией, и порядок их применения

Рассмотрение данного вопроса начнем с характеристики одной из самых распространенных мер обеспечения – доставления.

Так, *доставление* в соответствии со ст. 27.2 КоАП РФ – это принудительное препровождение физического лица в целях составления протокола об административном правонарушении при

невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным. Необходимо особо акцентировать внимание на то, что единственной целью *доставления* является необходимость составления именно протокола об административном правонарушении. И эта цель в обязательном порядке должно быть отражена в протоколе доставления (в случае если данный протокол составляется). Вместе с тем невозможность составления участковым уполномоченным протокола об административном правонарушении на месте совершения административного правонарушения

¹ См.: Административно-процессуальное право: курс лекций / под ред. И.Ш. Килясханова. М., 2004. С. 312.

должно быть обусловлено юридическими основаниями, например, такими:

1) если лицо, совершившее административное правонарушение, находится в состоянии опьянения;

2) если лицо оказывает неповиновение или сопротивление участковому уполномоченному полиции при пресечении им административного правонарушения;

3) если участковый уполномоченный полиции, выявив административное правонарушение, не уполномочен (по данному составу противоправного деяния) составлять протокол об административном правонарушении¹;

4) в целях обеспечения своевременного рассмотрения дела, если санкцией за содеянное предусмотрен административный арест или административное выдворение иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы территории Российской Федерации (например, ст. 18.8, 20.1, 20.21 КоАП РФ);

5) если у лица, совершившего административное правонарушение, отсутствует документ, удостоверяющий его личность²;

6) если лицо, совершившее административное правонарушение, является иностранным гражданином (в целях предоставления переводчика).

Доставление осуществляется в возможно короткий срок. О доставлении составляется протокол о доставлении либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании. Копия протокола о доставлении вручается доставленному лицу по его просьбе.

Административное задержание (ст. 27.3-27.6 КоАП РФ), т.е. кратковременное ограничение свободы физического лица, может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

По просьбе задержанного лица о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учебы), а также защитник.

¹ См.: статью 28.3 КоАП РФ и приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 «О должностных лицах системы МВД России, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Этим документом является паспорт гражданина, но допустим любой документ, содержащий в себе фотографию данного лица с печатью организации, выдавшей данный документ. См.: Об утверждении образцов и описания бланков основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 14 марта 1997 г. № 298. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об административном задержании несовершеннолетнего в обязательном порядке уведомляются его родители или иные законные представители.

Об административном задержании военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, незамедлительно уведомляется военная полиция Вооруженных Сил Российской Федерации или воинская часть, в которой задержанный проходит военную службу (военные сборы), а об административном задержании иного лица, указанного в ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ – орган или учреждение, в котором задержанный проходит службу.

Задержанному лицу разъясняются его права и обязанности, предусмотренные настоящим Кодексом, о чем делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании.

Об административном задержании составляется протокол, в котором указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о задержанном лице, время, место и мотивы задержания. Протокол об административном задержании подписывается должностным лицом, его составившим, и задержанным лицом. В случае если задержанное лицо отказывается подписать протокол, в протоколе об административном задержании делается соответствующая запись. Копия протокола об административном задержании вручается задержанному лицу по его просьбе.

Срок административного задержания не должен превышать *три часа*, за исключением таких случаев, когда лицо может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов:

- если лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, посягающем на установленный режим Государственной границы Российской Федерации и порядок пребывания на территории Российской Федерации, об административном правонарушении, совершенном во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, или о нарушении таможенных правил, в случае необходимости для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения;
- лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест или административное выдворение за пределы Российской Федерации.

Срок административного задержания лица исчисляется с момента доставления в соответствии со ст. 27.2 КоАП РФ.

Задержанные лица содержатся в специально отведенных для этого помещениях органов либо в специальных учреждениях, создаваемых в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов

Российской Федерации. Указанные помещения должны отвечать санитарным требованиям и исключать возможность их самовольного оставления.

Условия содержания задержанных лиц, нормы питания и порядок оказания медицинской помощи таких лиц определяются Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2003 г. № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц».

Несовершеннолетние, в отношении которых применено административное задержание, содержатся отдельно от взрослых лиц.

Не подлежат административному задержанию иностранные граждане, пользующиеся дипломатическим иммунитетом и могущие подтвердить это документально (например, посредством предъявления дипломатического паспорта или консульской карточки), а также судьи (п. 5 ст. 16 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей Российской Федерации»), прокуроры (п. 2 ст. 42 Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации») и некоторые иные лица.

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице в соответствии со ст. 27.7 КоАП РФ представляет собой обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности, осуществляются в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

Личный досмотр производится лицом одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола.

Досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ручной клади, багажа, орудий охоты и рыболовства, добытой продукции и иных предметов), осуществляется уполномоченными на то должностными лицами в присутствии двух понятых. В исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, используемые в качестве оружия, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть осуществлены без понятых.

В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств. По факту личного досмотра или досмотра вещей, находящихся при физическом лице, составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или в протоколе об административном задержании.

Данный протокол подписывается должностным лицом, его составившим, и лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, либо владельцем вещей, под-

вергнутых досмотру, а также понятыми. В случае отказа лица, в отношении которого ведется производство по делу, владельца вещей, подвергнутых досмотру, от подписания протокола, в нем делается соответствующая запись данным должностным лицом. Копия протокола о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, вручается владельцу вещей, подвергнутых досмотру, по его просьбе.

Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (ст. 27.8 КоАП РФ).

Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю используемых для осуществления предпринимательской деятельности помещений, территорий и находящихся там вещей и документов производится должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ в присутствии представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя, а также в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств, о чем делается запись в данном протоколе.

Досмотр транспортного средства (ст. 27.9 КоАП РФ) *любого вида*, т.е. обследование транспортного средства, проводимое без нарушения его конструктивной целостности, осуществляется в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

Досмотр транспортного средства осуществляется в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи, а также в присутствии лица, во владении которого оно находится. В случаях, не терпящих отлагательства, досмотр транспортного средства может быть осуществлен в отсутствие указанного лица.

В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

О досмотре транспортного средства составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании.

Протокол о досмотре транспортного средства подписывается должностным лицом, его составившим, лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и (или) лицом, во владении которого находится транспортное средство, подвергнутое досмотру, а также понятыми в случае их участия. В случае отказа лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и (или) лица, во владении которого находится транспортное средство, подвергнутое досмотру, от подписа-

ния протокола, в нем делается соответствующая запись. Копия протокола о досмотре транспортного средства вручается лицу, во владении которого находится транспортное средство, подвергнутое досмотру.

Изъятие вещей и документов (ст. 27.10 КоАП РФ).

Изъятие вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженных на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотра транспортного средства, осуществляется в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи, о чем делается запись в соответствующем протоколе.

Об изъятии вещей и документов составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении, в протоколе осмотра места совершения административного правонарушения или в протоколе об административном задержании. Об изъятии водительского удостоверения, удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), удостоверения судоводителя, удостоверения пилота делается запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе осмотра места совершения административного правонарушения.

В случае если изымаются документы, то с них изготавливаются копии, которые заверяются должностным лицом, изъявшим документы, и передаются лицу, у которого изымаются документы, о чем делается запись в протоколе. В случае если невозможно изготовить копии или передать их одновременно с изъятием документов, указанное должностное лицо передает заверенные копии документов лицу, у которого были изъяты документы, *в течение пяти дней* после изъятия, о чем делается запись в протоколе. В случае если по истечении *пяти дней* после изъятия документов заверенные копии документов не были переданы лицу, у которого изъяты документы, заверенные копии документов в течение трех дней должны быть направлены по почте заказным почтовым отправлением, о чем делается запись в протоколе с указанием номера почтового отправления. Копии документов направляются по адресу места нахождения юридического лица или адресу места жительства физического лица, указанному в протоколе.

В протоколе об изъятии вещей и документов указываются сведения о виде и реквизитах изъятых документов, о виде, количестве, иных идентификационных признаках изъятых вещей, в т.ч. о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, иных идентификационных признаках оружия, о виде и количестве боевых припасов.

В случае необходимости изъятые вещи и документы упаковываются и опечатываются на месте изъятия. Изъятые вещи и документы до рассмотрения дела об административном правонарушении хранятся в ме-

стах, определяемых лицом, осуществившим изъятие вещей и документов, в порядке, установленном соответствующим федеральным органом исполнительной власти.

Изъятые огнестрельное оружие и патроны к нему, иное оружие, а также боевые припасы хранятся в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел.

Изъятые вещи, подвергающиеся быстрой порче, в порядке, установленном Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2003 г. № 694 «Об утверждении Положения о сдаче для реализации или уничтожения изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче» сдаются в соответствующие организации для реализации, а при невозможности реализации уничтожаются.

Изъятые наркотические средства и психотропные вещества подлежат направлению на переработку или уничтожению. Образцы подлежащих уничтожению наркотических средств и психотропных веществ, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции хранятся до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении.

Изъятые в соответствии с *законодательством* о государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции из незаконного оборота этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция, а также предметы, используемые для незаконных производства и (или) оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, подлежат демонтажу и (или) вывозу и хранению вне места изъятия в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Образцы указанных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, предметов хранятся до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении.

Изъятые вещи подлежат оценке в случаях (ст. 27.11 КоАП РФ):

1) если нормой об ответственности за административное правонарушение предусмотрено назначение административного наказания в виде административного штрафа, исчисляемого в величине, кратной стоимости изъятых вещей;

2) изъятые вещи подвергаются быстрой порче и направляются на реализацию или уничтожение;

3) изъятые из оборота в соответствии с законодательством Российской Федерации этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция подлежат уничтожению.

Стоимость изъятых вещей определяется на основании государственных регулируемых цен в случае, если таковые установлены. В остальных случаях стоимость изъятых вещей, за исключением изъятых товаров для личного пользования, перемещаемых физическими лицами через таможенную границу Таможенного союза, в отношении которых используется таможенная стоимость, определенная в соответствии с гл. 49 Таможенного кодекса Таможенного союза, определяется на основании их рыночной стоимости. В случае необходимости стоимость изъятых вещей определяется на основании заключения эксперта.

Пересчет иностранной валюты, изъятой в качестве предмета административного правонарушения, в валюту Российской Федерации производится по действующему на день совершения административного правонарушения курсу Центрального банка Российской Федерации.

Отстранение от управления транспортным средством, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ст. 27.12 КоАП РФ).

Отстранению от управления транспортным средством подлежат водители данных транспортных средств до устранения причины отстранения по следующим составам административных правонарушений:

1. Управлением транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов на право управления им, регистрационных документов на транспортное средство, также документов, подтверждающих право владения, пользования или распоряжения транспортным средством (ч. 1 ст. 12.3 КоАП РФ).

2. Управлением транспортным средством с заведомо неисправными тормозной системой, рулевым управлением или сцепным устройством (ч. 2 ст. 12.5 КоАП РФ).

3. Управлением транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством либо лишенным этих прав (ч. 1 и 2 ст. 12.7 КоАП РФ).

Лицо, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, либо лицо, в отношении которого вынесено определение о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 12.24 КоАП РФ, подлежит освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения. При отказе от прохождения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения либо несогласии указанного лица с результатами освидетельствования, а равно при наличии достаточных оснований полагать, что лицо находится в состоянии опьянения, и отрицательном

результате освидетельствования на состояние алкогольного опьянения указанное лицо подлежит направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения осуществляются должностными лицами, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, а в отношении водителя транспортного средства Вооруженных Сил Российской Федерации, войск национальной гвардии Российской Федерации, инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти или спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, – также должностными лицами военной автомобильной инспекции в присутствии *двух понятых либо с применением видеозаписи*.

Об отстранении от управления транспортным средством, а также о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения составляется соответствующий протокол, копия которого вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Акт освидетельствования на состояние алкогольного опьянения или акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения прилагается к соответствующему протоколу. Копии акта освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и (или) акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения вручаются лицу, в отношении которого они были составлены.

Особенности медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ст. 27.12.1 КоАП РФ) заключаются в том, что лица, совершившие административное правонарушение, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, подлежат направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

О направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения составляется соответствующий протокол, копия вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения прилагается к соответствующему протоколу. Копия акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения вручается лицу, в отношении которого он был составлен.

Задержание транспортного средства (ст. 27.13 КоАП РФ).

В целях пресечения нарушений правил эксплуатации, использования транспортного средства и управления транспортным средством соответствующего вида, предусмотренных ч. 1 ст. 11.8.1, ст. 11.9, 11.26, 11.29, ч. 1 ст. 12.3, ч. 2 ст. 12.5, ч. 1 и 2 ст. 12.7, ч. 1 и 3 ст. 12.8, ч. 4 и 5 ст. 12.16 (в части несоблюдения требований, предписанных дорожными знаками, запрещающими остановку или стоянку транспортных средств, при их применении со знаком дополнительной информации (табличкой), указывающим, что в зоне действия данных дорожных знаков, ч. 2-4 и 6 ст. 12.19, ч. 1-6 ст. 12.21.1, ч. 1 ст. 12.21.2, ст. 12.26, ч. 3 ст. 12.27, ч. 2 ст. 14.38 КоАП РФ, применяются *задержание транспортного средства*, т.е. исключение транспортного средства из процесса перевозки людей и грузов путем перемещения его при помощи другого транспортного средства и помещения в ближайшее специально отведенное охраняемое место (на специализированную стоянку), и хранение на специализированной стоянке до устранения причины задержания, а при нарушениях, предусмотренных ст. 11.26 и 11.29 КоАП РФ, также до уплаты административного штрафа в случае, если транспортное средство, на котором совершено нарушение, выезжает с территории Российской Федерации.

В случае совершения административного правонарушения, предусмотренного ст. 12.9, ч. 6 и 7 ст. 12.16 и ст. 12.21.3 КоАП РФ, в отношении транспортных средств, принадлежащих иностранным перевозчикам, собственникам (владельцам) транспортных средств, задержание транспортного средства путем прекращения движения при помощи блокирующих устройств применяется до уплаты административного штрафа.

В случае если транспортное средство, в отношении которого принято решение о задержании, будет создавать препятствия для движения других транспортных средств или пешеходов, оно до начала задержания может быть перемещено путем управления транспортным средством его водителем в ближайшее место, где данное транспортное средство таких препятствий создавать не будет.

В случае совершения административных правонарушений, предусмотренных ст. 11.26, 11.29, 12.9, ч. 6 и 7 ст. 12.16, ст. 12.21.3 КоАП РФ, задержание транспортного средства может осуществляться путем перемещения его водителем задержанного транспортного средства в ближайшее специально отведенное охраняемое место (на специализированную стоянку), а также путем прекращения движения при помощи блокирующих устройств.

Задержание транспортного средства *прекращается* непосредственно на месте задержания транспортного средства в присутствии лица, которое может управлять данным транспортным средством в соответствии с Правилами дорожного движения, если причина задержания транспортного средства устранена до начала движения транспортного средства,

предназначенного для перемещения задержанного транспортного средства на специализированную стоянку.

Решение о задержании транспортного средства соответствующего вида, о прекращении указанного задержания или о возврате транспортного средства принимается должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях, а в отношении транспортного средства Вооруженных Сил Российской Федерации, войск национальной гвардии Российской Федерации и т.д. составляется протокол о задержании транспортного средства, после чего они присутствуют на месте задержания транспортного средства до начала движения транспортного средства, предназначенного для перемещения задержанного транспортного средства на специализированную стоянку.

Копия протокола о задержании транспортного средства соответствующего вида вручается лицу, в отношении которого применена указанная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, а также лицу, которое будет исполнять решение о задержании транспортного средства.

Протокол о задержании транспортного средства в отсутствие водителя составляется в присутствии *двух понятых либо с применением видеозаписи*. Копия протокола о задержании транспортного средства, составленного в отсутствие водителя, с решением должностного лица о возврате задержанного транспортного средства вручается его владельцу, представителю владельца или лицу, имеющему при себе документы, необходимые для управления данным транспортным средством, незамедлительно после устранения причины задержания транспортного средства.

Возврат задержанных транспортных средств их владельцам осуществляется незамедлительно после устранения причины их задержания.

Привод, применение которого регламентировано ст. 27.15 КоАП РФ, – это доставление физического лица либо законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, а также свидетеля с целью выполнения ими процессуальных действий, которые нельзя выполнить заочно.

В отличие от доставления, которое применяется до составления протокола об административном правонарушении и возбуждения административного расследования, привод осуществляется уже после составления протокола об административном правонарушении – на стадии рассмотрения дела, и эта мера производства по делу оформляется не протоколом, а определением. Так, например, привод осуществляется в отно-

шении указанных выше лиц, если рассмотрение дела об административном правонарушении отложено в связи с их неявкой без уважительных причин, а отсутствие указанных лиц препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и его разрешению.

Порядок привода, осуществляемого сотрудниками полиции, регламентируется приказом МВД России от 21 июня 2003 г. № 438 «Об утверждении инструкции о порядке осуществления привода». Привод осуществляется, как правило, по месту фактического проживания лиц, уклоняющихся от явки по вызову. Следует также отметить, что привод не может производиться в ночное время, за исключением случаев, не терпящих отлагательства; привод несовершеннолетних, не достигших 16-летнего возраста, производится с обязательным уведомлением об этом родителей либо их иных законных представителей.

Подводя итог, необходимо отметить правовые гарантии применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении осуществляется при соблюдении общих принципов и гарантий, предусмотренных Конституцией РФ, КоАП РФ и другими нормативными правовыми актами.

Во-первых, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях применяются только в связи с административным правонарушением в том случае, если есть достаточные данные полагать, что без их применения цели производства по делу об административном правонарушении не будут достигнуты.

Во-вторых, лицо, привлекаемое к административной ответственности, может быть подвергнуто мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении в порядке, установленном КоАП РФ. Особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц), устанавливаются Конституцией Российской Федерации.

В-третьих, в качестве правовой гарантии предусматривается составление протокола. Протокол о применении соответствующей меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении является процессуальным документом, в котором указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого применена мера обеспечения производства, время, место, иные реквизиты, предусмотренные законом.

В-четвертых, применение уполномоченными на то органом или должностным лицом мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении осуществляется в пределах компетенции

указанных органа или должностного лица в соответствии со ст. 27.2 и 27.3, 28.3 КоАП РФ.

В-пятых, при применении мер производства по делам об административных правонарушениях не допускаются решения и действия (бездействие), унижающие человеческое достоинство. Задержанному лицу разъясняются его права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается соответствующая отметка в протоколе об административном задержании. По просьбе лица, задержанного за совершение административного правонарушения, о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учебы), а также защитник. Об административном задержании несовершеннолетних в обязательном порядке уведомляются его родители или лица, их заменяющие.

В-шестых, в качестве правовой гарантии следует рассматривать и установленные процессуальные сроки доставления, административного задержания, временного запрета деятельности.

В-седьмых, необоснованное и незаконное применение мер административного принуждения следует рассматривать грубым нарушением прав и свобод гражданина. Действующим законодательством предусмотрена возможность обжалования необоснованного и незаконного применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в вышестоящий орган (должностному лицу), прокурору или в суд.

Лекция 14. Исполнительное производство

Вопросы:

1. Общая характеристика исполнительного производства.
2. Участники исполнительного производства и их правовое положение.
3. Стадии исполнительного производства.
4. Ответственность участников исполнительного производства.

Вопрос 1. Общая характеристика исполнительного производства

Гарантированное ст. 46 Конституции РФ право на судебную защиту может быть реализовано в окончательном виде только в том случае, когда гражданин или организация, обратившиеся в компетентную инстанцию за защитой их нарушенного или оспоренного права, реально получили присужденное им юрисдикционным органом.

Не вызывает ни малейшего сомнения тезис о том, что действенность судебной защиты и авторитет власти зависят не только и не столько от того, насколько грамотны, законны и обоснованны акты суда и других государственных органов, но и от того, насколько быстро и реально они будут исполнены, претворены в жизнь.

Обеспечение надлежащего исполнения судебных решений является, пожалуй, важнейшим условием успешного функционирования всей судебной системы. От этого зависит гарантированность прав и интересов физических и юридических лиц, благосостояние общества, ход экономических реформ и, наконец, уверенность граждан в дееспособности государства, призванного защитить конкретного человека.

Неисполнение решений судов делает бессмысленным их вынесение и, следовательно, саму судебную деятельность по гражданским делам, что, по существу, означает отказ в государственной защите прав граждан и организаций. Ведь насколько бы положительным ни было судебное решение для истца, оно не реализует возложенной на него функции по восстановлению нарушенного права и интересов до тех пор, пока оно не будет исполнено.

Исполнительное производство в современной России – одно из дискуссионных правовых явлений современности. Часто меняющееся законодательство, нестабильная судебная практика, неоднозначные позиции Европейского Суда по правам человека оказывают нежелательное воздействие на процедуру исполнения исполнительных документов в

настоящее время. Кроме того, в Российской Федерации набирает силу самостоятельная структура исполнительной власти – Федеральная служба судебных приставов. Обозначенные выше лишь некоторые проблемы указывают на необходимость углубленного изучения темы «Исполнительное производство»¹.

Исполнительное производство является одним из видов административных производств, составляющих административный процесс.

Федеральный закон «Об исполнительном производстве» № 229-ФЗ (далее – ФЗ № 229) не содержит нормативного определения понятия «исполнительное производство», ограничиваясь лишь указанием на общие положения². Однако исходя из признаков, которыми оно обладает, а также тех задач, которые решаются в ходе его осуществления, можно дать следующее определение.

Исполнительное производство – это деятельность судебных приставов-исполнителей и других участников правоотношений, складывающихся в процессе реализации судебных исполнительных листов и иных исполнительных документов, указанных в ст. 12 ФЗ № 229, посредством государственного принуждения и осуществляемая в целях защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций³.

Данное определение носит универсальный характер, поскольку оно определяет круг лиц, осуществляющих производство, обозначает его содержание и раскрывает цели производства.

В самом общем виде исполнительное производство – это тот механизм, который позволяет в принудительном порядке восстановить нарушенную законность, права и интересы различных субъектов. Недостаточно вынести решение суда, важно исполнить требования, содержащиеся в соответствующих документах. Поэтому от проработанности правового механизма исполнительного производства и от квалифицированности судебных приставов-исполнителей зависит эффективность исполнения актов различных органов.

Проанализируем содержание понятия производства и обратимся к его целям и задачам, поскольку через них можно определить существо данной деятельности.

Под целями исполнительного производства понимается защита нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Данные цели аналогичны тем, которые стоят перед гражданским

¹ См.: Андреев А.А. Указ. соч. С. 225.

² См.: Об исполнительном производстве [Электронный ресурс]: федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Балашов А.Н., Балашова И.Н., Исаенкова О.В. Исполнительное производство в Российской Федерации: курс лекций: учебное пособие для вузов / под ред. О.В. Исаенковой. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008.

процессуальным и арбитражным процессуальным судопроизводством (ст. 2 ГПК РФ, ст. 2 АПК РФ).

Для наиболее эффективного достижения указанных целей законодательство об исполнительном производстве ставит задачи, которые объединены в ст. 2 ФЗ № 229 и сводятся к следующим положениям:

- правильному исполнению судебных и иных актов, предусмотренных действующим законодательством;
- своевременному исполнению судебных и иных актов, предусмотренных действующим законодательством¹.

Правильное исполнение заключается в исполнении судебных и иных актов в строгом соответствии с законодательством об исполнительном производстве, с соблюдением прав не только граждан и организаций, являющихся сторонами исполнительного производства, но и иных заинтересованных лиц.

Под своевременным исполнением судебных и иных актов понимается исполнение указанных актов в предусмотренные ФЗ № 229 сроки².

Важно то, что в качестве задачи исполнительного производства законодатель предусмотрел не быстроту, а именно своевременность исполнения судебных и иных актов. Известно, что быстрота осуществления каких-либо действий не означает их качество и необходимость, и целесообразность в тот либо иной момент. Действия по исполнению судебных и иных актов должны исполняться настолько быстро, насколько этого требуют интересы сторон исполнительного производства, иных заинтересованных лиц, а также в соответствии со сроками, установленными действующим законодательством.

В соответствии с ч. 1 ст. 3 ФЗ № 229 законодательство Российской Федерации об исполнительном производстве основано на Конституции Российской Федерации.

В соответствии с положениями Конституции РФ защита нарушенных прав и охраняемых законом интересов граждан и организаций в порядке гражданского судопроизводства является важнейшим средством реализации прав и свобод. Охрану этих прав осуществляют в т.ч. и органы принудительного исполнения.

Основным нормативным правовым актом, детально регулирующим всю процедуру принудительного исполнения службой судебных приставов судебных и иных актов, а также порядок исполнения исполнительных документов другими органами (банками, лицами, выплачивающими

¹ См.: Андреев А.А. Указ. соч. С. 227.

² См.: Главу 3 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

должнику-гражданину периодические платежи, и др.), является ФЗ № 229¹.

Среди других федеральных законов, регулирующих условия и порядок принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, законодателем не случайно выделен Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах»².

Данный федеральный закон определяет задачи судебных приставов, их правовой статус, основы организации деятельности службы судебных приставов, права и обязанности судебных приставов, гарантии их правовой и социальной защиты и др.

К источникам исполнительного производства относятся нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ, в частности, Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1316 «Вопросы Федеральной службы судебных приставов»³ и др.

Статья 12 ФЗ № 229 определяет следующие виды исполнительных документов:

- 1) исполнительные листы, выдаваемые судами общей юрисдикции и арбитражными судами на основании принимаемых ими судебных актов;
- 2) судебные приказы;
- 3) нотариально удостоверенные соглашения об уплате алиментов или их нотариально удостоверенные копии;
- 4) удостоверения, выдаваемые комиссиями по трудовым спорам⁴;
- 5) акты органов, осуществляющих контрольные функции, о взыскании денежных средств с приложением документов, содержащих отметки банков или иных кредитных организаций о полном или частичном неисполнении требований о взыскании в связи с отсутствием на счетах должника денежных средств, достаточных для удовлетворения требований взыскателя;
- 6) судебные акты, постановления органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;
- 7) постановления судебного пристава-исполнителя;
- 8) исполнительная надпись нотариуса;
- 9) запрос центрального органа, назначенного в Российской Федерации в целях обеспечения исполнения обязательств по международному

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 41. Ст. 4849; 2008. № 20. Ст. 2251.

² См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3590; 2000. № 46. Ст. 4537; 2004. № 27. Ст. 2711; 2004. № 35. Ст. 3607; 2007. № 10. Ст. 1156; 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3588.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 42. Ст. 4111.

⁴ В соответствии со ст. 389 Трудового кодекса Российской Федерации «решение комиссии по трудовым спорам подлежит исполнению в течение трех дней по истечении десяти дней, предусмотренных на обжалование. На основании удостоверения, выданного комиссией по трудовым спорам и предъявленного не позднее трехмесячного срока со дня его получения, судебный пристав приводит решение комиссии по трудовым спорам в исполнение в принудительном порядке».

договору Российской Федерации, о розыске ребенка, незаконно перемещенного в Российскую Федерацию или удерживаемого в Российской Федерации;

10) исполнительные документы, выданные компетентными органами иностранных государств и подлежащие исполнению на территории Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации;

11) акты других органов в случаях, предусмотренных федеральным законом¹.

В случае утраты подлинника исполнительного документа основанием для исполнения является его дубликат, выдаваемый в установленном порядке судом, другим органом или должностным лицом, принявшим соответствующий акт.

Характерной особенностью рассматриваемого вида административного производства является основной субъект исполнительных правоотношений – орган принудительного исполнения. Статья 5 ФЗ № 229 возлагает обязанность принудительного исполнения на Федеральную службу судебных приставов и ее территориальные органы. Таким образом, органами принудительного исполнения судебных актов и актов других органов являются Федеральная служба судебных приставов Российской Федерации, службы судебных приставов субъектов Российской Федерации и их территориальные подразделения.

Федеральную службу судебных приставов возглавляет Главный судебный пристав Российской Федерации, назначаемый и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом «О судебных приставах» существуют две группы должностных лиц, состоящих на государственной службе судебных приставов.

Первую группу образуют судебные приставы, обеспечивающие установленный порядок деятельности судов. Вторую – судебные приставы-исполнители, обеспечивающие принудительное исполнение судебных актов.

В процессе принудительного исполнения судебных актов и актов других органов, предусмотренных федеральным законом об исполнительном производстве, судебный пристав-исполнитель:

- принимает меры по своевременному, полному и правильному исполнению исполнительных документов;
- предоставляет сторонам исполнительного производства или их представителям возможность знакомиться с материалами исполнительного производства, делать из них выписки, снимать с них копии;

¹ См.: Андреев А.А. Указ. соч. С. 229.

- рассматривает заявления сторон по поводу исполнительного производства и их ходатайства, выносит соответствующие постановления, разъясняя сроки и порядок их обжалования;

- обязан взять самоотвод, если он заинтересован в ходе исполнительного производства, либо имеются иные обстоятельства, вызывающие сомнения в его беспристрастности.

Судебный пристав обязан использовать предоставленные ему права в соответствии с законом и не допускать в своей деятельности ущемления прав и законных интересов граждан и организаций.

Таким образом, рассмотрев общую характеристику исполнительного производства, можем сформулировать следующие **выводы**:

1. Исполнительное производство – это деятельность судебных приставов-исполнителей и других участников правоотношений, складывающихся в процессе реализации судебных исполнительных листов и иных исполнительных документов, указанных в ст. 12 ФЗ № 229 посредством государственного принуждения и осуществляемая в целях защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

2. Характерной особенностью рассматриваемого вида административного производства является основной субъект исполнительных правоотношений – орган принудительного исполнения. Статья 5 ФЗ № 229 возлагает обязанность принудительного исполнения на Федеральную службу судебных приставов и ее территориальные органы¹.

Вопрос 2. Участники исполнительного производства и их правовое положение

Законодательство закрепляет правовое положение лиц, участвующих в производстве. В соответствии со ст. 48 ФЗ № 229 «Об исполнительном производстве» к ним относятся:

1) взыскатель и должник, иными словами – стороны исполнительного производства;

2) лица, непосредственно исполняющие требования, содержащиеся в исполнительном документе;

3) иные лица, содействующие исполнению требований, содержащихся в исполнительном документе (переводчик, понятые, специалист, лицо, которому судебным приставом-исполнителем передано под охрану или на хранение арестованное имущество и др.)².

Подробно дадим правовую характеристику лиц, участвующих в исполнительном производстве.

¹ См.: Андреев А.А. Указ. соч. С. 230.

² См.: Там же. С. 231.

1. Стороны исполнительного производства – взыскатель и должник.

Взыскателем является гражданин или организация, в пользу или в интересах которого выдан исполнительный документ.

Должником является гражданин или организация, обязанные по исполнительному документу совершить определенные действия (передать денежные средства и иное имущество, исполнить иные обязанности или запреты, предусмотренные исполнительным документом) или воздержаться от их совершения.

Стороны при совершении исполнительных действий имеют право знакомиться с материалами исполнительного производства, делать из них выписки, снимать копии, представлять дополнительные материалы, заявлять ходатайства, участвовать в совершении исполнительных действий, давать устные и письменные объяснения в процессе исполнительных действий, высказывать свои доводы и соображения по всем вопросам, возникающим в ходе исполнительного производства, возражать против ходатайств, доводов и соображений других лиц, участвующих в исполнительном производстве, заявлять отводы, обжаловать действия (бездействие) судебного пристава-исполнителя.

До окончания исполнительного производства стороны вправе заключить мировое соглашение, утверждаемое в судебном порядке.

В случае выбытия одной из сторон (смерть гражданина, реорганизация юридического лица, уступка требования, перевод долга) судебный пристав-исполнитель обязан своим постановлением произвести замену этой стороны ее правопреемником, определенным в порядке, установленном федеральным законом. Для правопреемника все действия, совершенные до его вступления в исполнительное производство, обязательны в той мере, в какой они были бы обязательны для стороны, которую правопреемник заменил¹.

Судебный пристав-исполнитель производит замену стороны исполнительного производства:

- 1) на основании судебного акта о замене стороны исполнительного производства правопреемником по исполнительному документу, выданному на основании судебного акта или являющегося судебным актом;
- 2) на основании правоустанавливающих документов, подтверждающих выбытие стороны исполнительного производства, по исполнительному документу, выданному иным органом или должностным лицом, в случае, если такое правопреемство допускается законодательством Российской Федерации, с передачей правопреемнику прав и обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации.

¹ См.: Андреев А.А. Указ. соч. С. 231.

О замене стороны исполнительного производства правопреемником судебный пристав-исполнитель выносит постановление, которое утверждается старшим судебным приставом или его заместителем и копия которого не позднее дня, следующего за днем его вынесения, направляется взыскателю и должнику, а также в суд, другой орган или должностному лицу, выдавшим исполнительный документ¹.

2. Представители сторон. Личное участие гражданина в исполнительном производстве не лишает его права иметь представителя. Участие организаций осуществляется через их органы или должностных лиц, наделенных соответствующими полномочиями. Полномочия представителя должны быть подтверждены доверенностью, выданной и оформленной в соответствии с федеральным законом.

Представителями в исполнительном производстве не могут быть лица, не достигшие возраста 18 лет или состоящие под опекой или попечительством. Судьи, следователи, прокуроры, работники службы судебных приставов и аппарата суда не могут быть представителями в исполнительном производстве. Данное правило не распространяется на случаи, когда указанные лица участвуют в исполнительном производстве в качестве уполномоченных соответствующих судов, прокуратур или как законные представители.

3. Законными представителями могут быть родители, усыновители, опекуны или попечители, защищающие права и охраняемые законом интересы недееспособных и ограниченно дееспособных граждан; представители лица, безвестно отсутствующего, которым передано в управление имущество безвестно отсутствующего и которые назначены представителями в порядке, установленном законодательством, и другие лица.

Законные представители совершают от имени представляемых все действия, право на совершение которых принадлежит представляемым с ограничениями, предусмотренными законом.

По исполнительному производству, в котором должен участвовать гражданин, признанный в установленном порядке безвестно отсутствующим, в качестве его представителя выступают лица, которым передано в управление имущество безвестно отсутствующего и которые назначены представителями в порядке, установленном гражданским законодательством Российской Федерации.

По исполнительному производству, в котором должен участвовать наследник лица, умершего или объявленного в установленном порядке умершим, если наследство еще никем не принято, в качестве представи-

¹См.: Статья 52 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

теля наследника выступает опекун, назначенный для охраны наследственного имущества и управления им¹.

Законные представители могут поручить участие в исполнительном производстве другому лицу, выбранному ими в качестве представителя.

4. Переводчик – любой дееспособный гражданин, достигший возраста 18 лет, владеющий языками, знание которых необходимо для перевода.

5. Понятые – любые дееспособные граждане, достигшие возраста 18 лет, не заинтересованные в исходе исполнительного производства и не состоящие в родстве между собой или участником производства, присутствие которых обязательно при совершении исполнительных действий, связанных со вскрытием помещений и хранилищ, занимаемых должником и другими лицами либо принадлежащих должнику или другим лицам, осмотром, арестом, изъятием и передачей имущества должника.

Понятой обязан удостоверить своей подписью в акте соответствующего исполнительного действия факт, содержание и результаты исполнительных действий, при совершении которых он присутствовал. Понятой вправе знать, для совершения каких исполнительных действий он приглашен, на основании какого исполнительного документа они совершаются, а также делать замечания по поводу совершаемых действий. Замечания понятого фиксируются в акте соответствующего исполнительного действия.

6. Специалист назначается приставом-исполнителем по собственной инициативе или по просьбе сторон. Это лицо, обладающее необходимыми знаниями для дачи заключения в письменной форме.

Судебный пристав-исполнитель, переводчики и специалисты не могут участвовать в исполнительном производстве и подлежат отводу, если они являются родственниками сторон, их представителей или других лиц, участвующих в исполнительном производстве, либо заинтересованы в исходе исполнительного производства или имеются иные обстоятельства, вызывающие сомнение в их беспристрастности.

При наличии оснований для отвода лицо, на которое распространяются требования отвода, обязано заявить самоотвод. По тем же основаниям указанному лицу отвод может быть заявлен взыскателем или должником. Отвод должен быть мотивирован, изложен в письменной форме и заявлен до начала совершения исполнительных действий, за исключением случаев, когда о наличии оснований для отвода стало известно после начала совершения исполнительных действий. Вопрос об отводе судебного пристава-исполнителя разрешается старшим судебным

¹См.: Андреев А.А. Указ. соч. С. 232.

приставом. Вопрос об отводе переводчика или специалиста решается судебным приставом-исполнителем.

По результатам рассмотрения вопроса об отводе переводчика или специалиста судебный пристав-исполнитель выносит мотивированное постановление, которое утверждается старшим судебным приставом. В случае удовлетворения заявления об отводе судебного пристава-исполнителя исполнительный документ, исполняемый им, передается старшим судебным приставом другому судебному приставу-исполнителю либо направляется в другие подразделения или службы судебных приставов.

Отказ в удовлетворении отвода судебного пристава-исполнителя может быть обжалован в соответствующий суд в 10-дневный срок¹.

По итогам рассмотрения второго вопроса полагаем необходимым сформулировать следующие **выводы**:

1. Законодательство закрепляет правовое положение лиц, участвующих в производстве. В соответствии со ст. 48 ФЗ № 229 участниками исполнительного производства являются: взыскатель и должник; лица, непосредственно исполняющие требования, содержащиеся в исполнительном документе; иные лица, содействующие исполнению требований, содержащихся в исполнительном документе (переводчик, понятые, специалист, лицо, которому судебным приставом-исполнителем передано под охрану или на хранение арестованное имущество и др.).

2. Личное участие гражданина в исполнительном производстве не лишает его права иметь представителя. Участие организаций осуществляется через их органы или должностных лиц, наделенных соответствующими полномочиями. Полномочия представителя должны быть подтверждены доверенностью, выданной и оформленной в соответствии с федеральным законом.

Вопрос 3. Стадии исполнительного производства

Стадия исполнительного производства — это совокупность определенных процессуальных действий, совершаемых судебным приставом-исполнителем или судом, объединенных единой целью и в совокупности направленных на решение задач исполнительного производства.

Процедура реализации исполнительного документа имеет строго определенную организационную структуру, закрепленную в ФЗ № 229, и состоит из нескольких, последовательно сменяющих одна другую, стадий. К ним относятся:

1) возбуждение исполнительного производства;

¹ См.: Андреев А.А. Указ. соч. С. 233.

- 2) принудительное исполнение действий, указанных в исполнительном документе;
- 3) приостановление исполнительного производства;
- 4) прекращение исполнительного производства;
- 5) окончание исполнительного производства.

Рассмотрим, как законодательство регламентирует действия судебных приставов-исполнителей на этих стадиях¹.

1. Возбуждение исполнительного производства является самостоятельной стадией процесса исполнения. Движение дела в данной стадии заключается в последовательной смене выдачи исполнительного документа, предъявления его в службу судебных приставов, вынесения судебным приставом постановления о возбуждении исполнительного производства, а также в совершении некоторых других действий.

Судебный пристав-исполнитель возбуждает исполнительное производство на основании исполнительного документа по заявлению взыскателя, если иное не установлено законом.

После получения заявления и исполнительного документа судебный пристав-исполнитель в трехдневный срок выносит постановление о возбуждении исполнительного производства или об отказе в возбуждении исполнительного производства. Если исполнительный документ подлежит немедленному исполнению, то постановление о возбуждении производства должно быть вынесено в течение суток с момента поступления исполнительного документа.

В постановлении о возбуждении производства судебный пристав-исполнитель устанавливает срок для добровольного исполнения содержащихся в исполнительном документе требований, который составляет пять дней со дня возбуждения исполнительного производства. Уведомляет должника о принудительном исполнении указанных требований по истечении установленного срока с взысканием с него исполнительного сбора и расходов по совершению исполнительных действий, предусмотренных законом. Срок для добровольного исполнения должником содержащихся в исполнительном документе требований устанавливается в случае, если исполнительный документ впервые поступил в службу судебных приставов².

Судебный пристав-исполнитель не устанавливает срок для добровольного исполнения исполнительного документа в случаях возбуждения исполнительного производства:

- 1) по вынесенным и неисполненным постановлениям о взыскании с должника расходов по совершению исполнительных действий и испол-

¹ См.: Андреев А.А. Указ. соч. С. 234.

² См.: Там же. С. 235.

нительского сбора, наложенного судебным приставом-исполнителем в процессе исполнения исполнительного документа;

2) при последующих предъявлениях исполнительного документа;

3) по исполнительному документу о конфискации имущества;

4) по исполнительному документу об отбывании обязательных работ;

5) по исполнительному документу, подлежащему немедленному исполнению;

6) по исполнительному документу о принудительном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;

7) по запросу центрального органа о розыске ребенка;

8) по исполнительному документу, выданному судами общей юрисдикции и арбитражными судами в отношении иностранного государства.

Копия постановления о возбуждении исполнительного производства не позднее следующего дня после дня его вынесения направляется взыскателю, должнику, а также в суд или другой орган, выдавший исполнительный документ.

Судебный пристав-исполнитель возбуждает исполнительное производство без заявления взыскателя в случаях, предусмотренных федеральным законом¹:

- для осуществления взыскания расходов за осуществление исполнительных действий;

- взыскания исполнительного сбора;

- взыскания штрафов, наложенных судебным приставом-исполнителем;

- поручения исполнения отдельных исполнительных действий на другой территории другому судебному приставу-исполнителю.

В целях обеспечения исполнения исполнительного документа по имущественным взысканиям по заявлению взыскателя судебный пристав-исполнитель одновременно с вынесением постановления о возбуждении исполнительного производства вправе произвести опись имущества должника и наложить на него арест, о чем указывается в этом постановлении².

Судебный пристав-исполнитель в постановлении о возбуждении исполнительного производства предупреждает должника об установлении в отношении его временных ограничений, предусмотренных ФЗ № 229,

¹ Статьи 30, 33 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Андреев А.А. Указ. соч. С. 236.

при неисполнении в установленный для добровольного исполнения срок без уважительных причин требований, содержащихся в исполнительном документе¹.

При неисполнении должником-гражданином или должником, являющимся индивидуальным предпринимателем, в установленный для добровольного исполнения срок без уважительных причин требований, содержащихся в исполнительном документе, сумма задолженности по которому превышает десять тысяч рублей, или исполнительном документе неимущественного характера, выданных на основании судебного акта или являющихся судебным актом, судебный пристав-исполнитель вправе по заявлению взыскателя или собственной инициативе вынести постановление о временном ограничении на выезд должника из Российской Федерации.

Кроме того, судебный пристав-исполнитель вправе принять решение о введении временных ограничений на пользование должником специальным правом.

Под временным ограничением на пользование должником специальным правом понимается приостановление действия предоставленного должнику в соответствии с законодательством Российской Федерации специального права в виде права управления транспортными средствами (автомобильными транспортными средствами, воздушными судами, судами морского, внутреннего водного транспорта, мотоциклами, mopедами и легкими квадрициклами, трициклами и квадрициклами, самоходными машинами) до исполнения требований исполнительного документа в полном объеме либо до возникновения оснований для отмены такого ограничения².

Временное ограничение на пользование должником специальным правом не может применяться в случае:

1) если установление такого ограничения лишает должника основного законного источника средств к существованию;

2) если использование транспортного средства является для должника и проживающих совместно с ним членов его семьи единственным средством для обеспечения их жизнедеятельности с учетом ограниченной транспортной доступности места постоянного проживания;

3) если должник является лицом, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью, либо на иждивении должника находится лицо, признанное в установленном законодательством Российской

¹ Статья 30 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Статья 67 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ.

Федерации порядке инвалидом I или II группы либо ребенком-инвалидом;

4) если сумма задолженности по исполнительному документу (исполнительным документам) не превышает 10 000 рублей;

5) если должнику предоставлена отсрочка или рассрочка исполнения требований исполнительного документа.

Постановление о возбуждении исполнительного производства может быть обжаловано в соответствующий суд в 10-дневный срок.

Исполнительное производство возбуждается, и исполнительные действия совершаются:

- если должником является физическое лицо – по месту его жительства, месту его работы или месту нахождения его имущества;
- если должником является юридическое лицо – по месту его нахождения или месту нахождения его имущества.

Судебный пристав-исполнитель вправе совершать исполнительные действия и применять меры принудительного исполнения с 9 часов до 20 часов в нерабочие дни, установленные федеральным законом или иными нормативными правовыми актами, если это необходимо для осуществления контроля за поведением должника, отбывающего обязательные работы.

Судебный пристав-исполнитель в трехдневный срок со дня поступления к нему исполнительного документа может вынести постановление об отказе в возбуждении исполнительного производства¹.

Если взыскатель устранит обстоятельства, послужившие основанием для отказа в возбуждении исполнительного производства, то может повторно обратиться к судебному приставу-исполнителю для возбуждения исполнительного производства².

2. Принудительное исполнение действий, указанных в исполнительном документе.

Мерами принудительного исполнения являются действия, указанные в исполнительном документе, или действия, совершаемые судебным приставом-исполнителем в целях получения с должника имущества, в т.ч. денежных средств, подлежащих взысканию по исполнительному документу.

По истечении срока, отведенного законодательством должнику на добровольное исполнение, судебный пристав-исполнитель приступает к принудительному исполнению исполнительного листа или иных доку-

¹ См. подробнее: часть 1 ст. 31 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Андреев А.А. Указ. соч. С. 236.

ментов, послуживших основанием для возбуждения исполнительного производства.

Согласно ст. 68 ФЗ № 229 мерами принудительного исполнения являются:

1) обращение взыскания на имущество должника, в т.ч. на денежные средства и ценные бумаги;

2) обращение взыскания на периодические выплаты, получаемые должником в силу трудовых, гражданско-правовых или социальных правоотношений;

3) обращение взыскания на имущественные права должника, в т.ч. на право получения платежей по исполнительному производству, в котором он выступает в качестве взыскателя, на право получения платежей по найму, аренде, а также на исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, права требования по договорам об отчуждении или использовании исключительного права на результат интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, принадлежащие должнику как лицензиату;

4) изъятие у должника имущества, присужденного взыскателю;

5) наложение ареста на имущество должника, находящегося у должника или у третьих лиц во исполнение судебного акта об аресте имущества;

6) обращение в регистрирующий орган для регистрации перехода права на имущество, в т.ч. на ценные бумаги, с должника на взыскателя в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом;

7) совершение от имени и за счет должника действия, указанного в исполнительном документе, в случае, если это действие может быть совершено без личного участия должника;

8) принудительное вселение взыскателя в жилое помещение;

9) принудительное выселение должника из жилого помещения;

10) освобождение нежилого помещения, хранилища от пребывания в них должника и его имущества;

11) иные действия, предусмотренные федеральным законом или исполнительным документом¹.

Федеральный закон № 229 содержит административно-процессуальные нормы, регулирующие порядок применения каждой из названных мер принудительного исполнения.

Если должником является гражданин, то исполнительные действия совершаются, и меры принудительного исполнения применяются судеб-

¹ См.: Статья 68 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ными приставами-исполнителями по его месту жительства, месту пребывания или месту нахождения имущества.

Если должником является юридическое лицо, то исполнительные действия совершаются по его юридическому адресу, месту нахождения его имущества или по юридическому адресу его представительства или филиала.

Исполнение требований, содержащихся в исполнительных документах, обязывающих должника совершить определенные действия, осуществляется по месту совершения этих действий.

При необходимости совершения отдельных исполнительных действий или применения отдельных мер принудительного исполнения на территории, на которую не распространяются полномочия судебного пристава-исполнителя, он вправе поручить соответствующему приставу совершить исполнительные действия или принять меры принудительного исполнения. Такое поручение оформляется постановлением судебного пристава-исполнителя и утверждается старшим судебным приставом. Получив данное поручение, судебный пристав-исполнитель по новому месту исполнения возбуждает исполнительное производство с соблюдением требований закона. На время исполнения поручения основное исполнительное производство может быть приостановлено¹.

Если в процессе исполнения исполнительного документа изменились место жительства должника, место его работы или место его нахождения либо выяснилось, что имущество должника, на которое можно обратить взыскание по прежнему месту нахождения, отсутствует или его недостаточно для удовлетворения требований взыскателя, судебный пристав-исполнитель дает поручение соответствующему судебному приставу-исполнителю или составляет акт и оканчивает исполнительное производство.

Федеральный закон № 229, и в частности, его ч. 11 ст. 33 предоставляет право судебному приставу-исполнителю совершать исполнительные действия по исполнительному производству, переданному из одного подразделения судебных приставов в другое, на территории, на которую не распространяются его функции, по согласованию², если в процессе исполнения исполнительного документа возникла такая необходимость.

Главный судебный пристав РФ или главный судебный пристав субъекта РФ в целях более полного и правильного осуществления исполни-

¹ Пункт 6 ст. 33 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Подробнее: часть 12 ст. 33 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

тельного производства вправе передать его из одного подразделения в другое подразделение судебных приставов, о чем извещаются взыскатель, должник, суд или иной орган, выдавший исполнительный документ.

В случае сложности или большого объема исполнительного производства в целях более оперативного и правильного исполнения содержащихся в нем требований главный судебный пристав Российской Федерации, главный судебный пристав субъекта Российской Федерации или старший судебный пристав может поручить совершение исполнительных действий и применение мер принудительного исполнения по такому исполнительному производству нескольким судебным приставам-исполнителям, иными словами, создать группу принудительного исполнения¹.

Руководитель группы принудительного исполнения и судебные приставы-исполнители, входящие в состав группы принудительного исполнения, принимают исполнительное производство к исполнению. Руководитель группы принудительного исполнения организует работу группы принудительного исполнения по исполнению требований исполнительного документа (исполнительных документов), руководит действиями судебных приставов-исполнителей, входящих в состав группы принудительного исполнения.

Исполнительные действия должны быть совершены, и требования, содержащиеся в исполнительном документе, исполнены судебным приставом-исполнителем в двухмесячный срок со дня возбуждения исполнительного производства.

Если федеральным законом или исполнительным документом установлен конкретный срок исполнения, то требования должны быть исполнены в этот срок.

Постановление судебного пристава-исполнителя о поручении проведения отдельных исполнительных действий другому подразделению должно быть исполнено в течение 15 дней.

Содержащиеся в исполнительном документе требования о восстановлении на работе незаконно уволенного или переведенного работника должны быть исполнены не позднее первого рабочего дня после дня поступления исполнительного документа в подразделение судебных приставов. Это же требование закона распространяется на исполнение исполнительных документов, в которых предусмотрено немедленное исполнение.

¹ Подробнее: часть 6 ст. 34.1 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Требования, содержащиеся в исполнительном листе, выданном на основании определения суда об обеспечении иска, должны быть исполнены в день поступления исполнительного листа в подразделение судебных приставов, а если это невозможно по причинам, не зависящим от судебного пристава-исполнителя, – не позднее следующего дня. В таком же порядке исполняется постановление судебного пристава-исполнителя об обеспечительных мерах.

Федеральный закон № 229 установил время, которое не включается в рассмотренные сроки совершения исполнительных действий¹.

Истечение сроков совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения является основанием для прекращения или окончания исполнительного производства.

3. Приостановление исполнительного производства.

Исполнительное производство в соответствии с законом может быть приостановлено как судом, так и судебным приставом-исполнителем или другим компетентным органом, вынесшим исполнительный документ.

Суд может приостановить исполнительное производство полностью или частично в случаях:

- 1) предъявления иска об освобождении от наложенного ареста (исключении из описи) имущества, на которое обращено взыскание по исполнительному документу;
- 2) оспаривания результатов оценки арестованного имущества;
- 3) оспаривания постановления судебного пристава-исполнителя о взыскании исполнительного сбора;
- 4) оспаривания исполнительного документа или судебного акта, на основании которого выдан исполнительный документ;
- 5) оспаривания в суде акта органа или должностного лица, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях;
- 6) нахождения должника в длительной служебной командировке;
- 7) принятия к производству заявления об оспаривании постановления, действия судебного пристава-исполнителя или отказа в совершении действий;
- 8) обращения взыскателя, должника или судебного пристава-исполнителя в суд, другой орган с заявлением о разъяснении положений исполнительного документа, способа и порядка его исполнения;

¹ Подробнее: часть 7 ст. 36 Федерального закона от 2 октября 2007 г. «Об исполнительном производстве» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9) в иных случаях, предусмотренных федеральным законом, регламентирующим правовые основания для судебного пристава-исполнителя на приостановление производства.

Исполнительное производство подлежит приостановлению судебным приставом-исполнителем полностью или частично в следующих случаях:

1) смерти должника, объявления его умершим или признания безвестно отсутствующим, если установленное судом, другим компетентным органом правоотношение допускает правопреемство;

2) утраты должником дееспособности;

3) участия должника в боевых действиях в составе Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации, выполнения должником задач в условиях чрезвычайного или военного положения, вооруженного конфликта или просьбы взыскателя, находящегося в таких же условиях;

4) отзыва у должника – кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций, за исключением исполнительного производства, которое в соответствии с Федеральным законом «О банках и банковской деятельности» не приостанавливается;

5) применения арбитражным судом в отношении должника-организации процедуры банкротства;

6) принятия судом к рассмотрению иска должника об отсрочке или рассрочке взыскания исполнительного сбора, уменьшении его размера или об освобождении от взыскания исполнительного сбора;

7) направления судебным приставом-исполнителем в Федеральную налоговую службу или Банк России уведомления о наложении ареста на имущество должника-организации.

Кроме того, исполнительное производство может быть полностью или частично приостановлено судебным приставом-исполнителем в случаях:

1) просьбы должника, проходящего военную службу по призыву в Вооруженных Силах Российской Федерации или других войсках;

2) нахождения должника на лечении в стационарном лечебном учреждении;

3) розыска должника-гражданина или розыска ребенка;

4) направления постановления о поручении совершить отдельные исполнительные действия в другое подразделение судебных приставов.

Главный судебный пристав РФ, главный судебный пристав субъекта РФ и их заместители вправе приостановить исполнительное производство в случае поступления жалобы на постановление, действия или бездействие подчиненных им судебных приставов-исполнителей.

Исполнительное производство приостанавливается до устранения обстоятельств, послуживших основанием для приостановления, после чего оно возобновляется¹.

4. Прекращение исполнительного производства.

Исполнительное производство может быть прекращено судом или судебным приставом по основаниям, предусмотренным федеральным законом в следующих случаях:

1) смерти взыскателя-гражданина (должника-гражданина), признания его безвестно отсутствующим или объявления умершим, если установленные судебным актом, актом другого органа или должностного лица требования или обязанности не могут перейти к правопреемнику и не могут быть реализованы доверительным управляющим, назначенным органом опеки и попечительства;

2) утраты возможности исполнения исполнительного документа, обязывающего должника совершить определенные действия или воздержаться от их совершения;

3) отказа взыскателя от получения вещи, изъятой у должника при исполнении исполнительного документа, содержащего требование о передаче ее взыскателю;

4) в иных случаях, когда федеральным законом предусмотрено прекращение исполнительного производства.

Кроме того, судебный пристав-исполнитель может прекратить исполнительное производство в следующих случаях:

1) принятия судом акта о прекращении исполнения выданного им исполнительного документа.

Необходимо отметить, что согласно Постановлению Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 15 декабря 2004 г. № 29 «О некоторых вопросах практики применения Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)”» лица, требования которых исключены по их заявлению из реестра требований кредиторов, при последующем прекращении производства по делу о банкротстве должника не вправе повторно обратиться за принудительным исполнением соответствующего судебного акта;

2) принятия судом отказа взыскателя от взыскания;

3) утверждения судом мирового соглашения между взыскателем и должником;

4) отмены судебного акта, на основании которого выдан исполнительный документ;

5) отмены или признания недействительным исполнительного документа, на основании которого возбуждено исполнительное производство;

¹ См.: Андреев А.А. Указ. соч. С. 241.

6) прекращения по основаниям и в порядке, которые установлены федеральным законом, исполнения судебного акта, акта другого органа или должностного лица по делу об административном правонарушении судом, другим органом или должностным лицом, выдавшими исполнительный документ¹.

Приостановление и прекращение исполнительного производства, возбужденного на основании исполнительного документа, выданного арбитражным судом, производятся тем же арбитражным судом или арбитражным судом по месту нахождения судебного пристава-исполнителя. Во всех остальных случаях приостановление и прекращение исполнительного производства производятся судом общей юрисдикции по месту нахождения судебного пристава-исполнителя.

По приостановленному или прекращенному исполнительному производству никакие исполнительные действия не допускаются.

О приостановлении или прекращении исполнительного производства судебный пристав-исполнитель в трехдневный срок сообщает путем направления копии постановления сторонам, в суд (если вопрос решался не тем судом, который выдал исполнительный документ) или другой орган, выдавший исполнительный документ.

После вступления определения суда о прекращении исполнительного производства в законную силу судебный пристав-исполнитель отменяет все назначенные им меры по исполнению. Указанное определение и исполнительный документ, в котором судебный пристав-исполнитель должен произвести соответствующие отметки, возвращаются в суд или другой орган, выдавший этот документ.

Исполнительный документ, по которому взыскание не производилось или произведено частично, возвращается взыскателю в предусмотренных ч. 1 ст. 46 ФЗ № 229 случаях.

В случае невозможности взыскания по основаниям, указанным в п. 2-6, судебный пристав-исполнитель составляет об этом соответствующий акт, который утверждается старшим судебным приставом.

Возвращение исполнительного документа взыскателю не является препятствием для нового предъявления указанного документа к исполнению в пределах срока, исчисляемого в соответствии с законом².

5. Окончание исполнительного производства.

Исполнительное производство оканчивается судебным приставом-исполнителем в соответствии с правовыми основаниями, предусмотренными в законе, в следующих случаях:

¹ См.: Статью 43 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Андреев А.А. Указ. соч. С. 243.

1) фактического исполнения требований, содержащихся в исполнительном документе;

2) фактического исполнения за счет одного или нескольких должников требования о солидарном взыскании, содержащегося в исполнительных документах, объединенных в сводное исполнительное производство;

3) возвращения исполнительного документа по основаниям, указанным в ст. 46 ФЗ № 229;

4) возвращения исполнительного документа по требованию суда, другого органа или должностного лица, выдавших исполнительный документ;

5) направления исполнительного документа из одной службы судебных приставов или одного подразделения в другие;

6) ликвидации должника-организации и направления исполнительного документа в ликвидационную комиссию, за исключением исполнительных документов:

- о признании права собственности;
- компенсации морального вреда;
- истребовании имущества из чужого незаконного владения;
- применении последствий недействительности сделок;
- взыскании задолженности по текущим платежам;

7) признания должника-организации банкротом и направления исполнительного документа конкурсному управляющему, за исключением вышеперечисленных исполнительных документов, указанных в п. 6;

8) направления копии исполнительного документа в организацию для удержания периодических платежей, установленных исполнительным документом;

9) истечения срока давности исполнения судебного акта, акта другого органа или должностного лица по делу об административном правонарушении независимо от фактического исполнения этого акта.

Об окончании исполнительного производства выносится постановление с указанием на исполнение требований, содержащихся в исполнительном документе, полностью или частично либо на их неисполнение. Отменяются розыск должника, его имущества, розыск ребенка, а также установленные для должника ограничения, в т.ч. ограничения выезда из Российской Федерации и прав должника на имущество.

Копии постановления об окончании производства не позднее следующего дня после вынесения направляются:

- взыскателю и должнику;
- в суд, другой орган или должностному лицу, выдавшим исполнительный документ;

- банк, иную кредитную организацию или орган, исполнявших требования по установлению ограничений в отношении должника или его имущества;
- организацию или орган, осуществлявших розыск должника, его имущества или ребенка.

В течение срока предъявления исполнительного документа к исполнению постановление судебного пристава-исполнителя об окончании исполнительного производства может быть отменено старшим судебным приставом по собственной инициативе или по заявлению взыскателя в случае необходимости повторного совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения.

Рассмотрев стадии исполнительного производства, можно сформулировать следующие **выводы**:

1. Процедура реализации исполнительного документа имеет строго определенную организационную структуру, закрепленную в ФЗ № 229 и состоит из нескольких, последовательно сменяющих одна другую стадий.

2. Движение дела на стадии возбуждения заключается в последовательной смене выдачи исполнительного документа, предъявления его в службу судебных приставов, вынесения судебным приставом постановления о возбуждении исполнительного производства, а также в совершении некоторых других действий.

3. Мерами принудительного исполнения являются действия, указанные в исполнительном документе, или действия, совершаемые судебным приставом-исполнителем в целях получения с должника имущества, в т.ч. денежных средств, подлежащих взысканию по исполнительному документу¹.

Вопрос 4. Ответственность участников исполнительного производства

Требования судебного пристава-исполнителя по исполнению судебных актов и актов других органов обязательны для всех органов, организаций, должностных лиц и граждан на всей территории Российской Федерации. В случае невыполнения требований

судебного пристава-исполнителя применяются следующие меры ответственности, предусмотренные федеральным законодательством:

- исполнительский сбор;
- административная ответственность;
- уголовная ответственность.

Исполнительский сбор является денежным взысканием, налагаемым на должника в случае неисполнения им исполнительного докумен-

¹ См.: Андреев А.А. Указ. соч. С. 244.

*та в срок, установленный для добровольного исполнения исполнительного документа, а также в случае неисполнения им исполнительного документа, подлежащего немедленному исполнению, в течение суток с момента получения копии постановления судебного пристава-исполнителя о возбуждении исполнительного производства*¹.

Исполнительский сбор устанавливается в размере семи процентов от подлежащей взысканию суммы или стоимости взыскиваемого имущества, но не менее одной тысячи рублей с должника-гражданина или должника – индивидуального предпринимателя и десяти тысяч рублей с должника-организации.

В случае неисполнения исполнительного документа неимущественного характера исполнительский сбор с должника-гражданина или должника – индивидуального предпринимателя устанавливается в размере пяти тысяч рублей, с должника-организации – пятидесяти тысяч рублей.

Должник освобождается от уплаты исполнительского сбора, если он представил судебному приставу-исполнителю доказательства того, что добровольное исполнение требований в установленный законом срок было невозможно вследствие непреодолимой силы. Под непреодолимой силой понимаются чрезвычайные или иные непредотвратимые обстоятельства, препятствующие добровольному исполнению исполнительного документа.

Федеральный закон № 229 предоставляет право судебным приставам-исполнителям при невыполнении их обоснованных требований участниками исполнительного производства и иными лицами решать вопрос о привлечении к административной ответственности, налагать на них административные наказания в виде штрафа в порядке и размере, которые установлены законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях. Постановление судебного пристава-исполнителя о наложении штрафа утверждается старшим судебным приставом. Оно может быть обжаловано в соответствующий суд в 10-дневный срок.

КоАП РФ предусматривает ответственность граждан и должностных лиц за воспрепятствование законной деятельности судебного пристава, находящегося при исполнении служебных обязанностей (ст. 17.8 КоАП РФ). Штраф налагается судом на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей, а на должностных лиц – от двух тысяч до трех тысяч рублей.

¹ Статья 112 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Статья 17.8.1. Незаконное использование слов «судебный пристав», «пристав» и образованных на их основе словосочетаний.

Незаконное использование юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем в своем наименовании слов «судебный пристав» или «пристав» и образованных на их основе словосочетаний – влечет наложение административного штрафа на индивидуального предпринимателя в размере от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

Статья 17.14 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение законодательства об исполнительном производстве.

Часть первая названной статьи устанавливает административную ответственность за нарушение должником законодательства об исполнительном производстве, выразившееся в невыполнении законных требований судебного пристава-исполнителя, предоставлении недостоверных сведений о своих правах на имущество, несообщении об увольнении с работы, о новом месте работы, учебы, месте получения пенсии, иных доходов или места жительства.

Наказание за административные правонарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 17.14 КоАП РФ, налагает судебный пристав-исполнитель в виде штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч пятисот рублей; на должностных лиц – от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на юридических лиц – от тридцати тысяч до ста тысяч рублей.

Часть вторая ст. 17.14 КоАП РФ предусматривает ответственность за неисполнение банком или иной кредитной организацией содержащегося в исполнительном документе требования о взыскании денежных средств с должника. Неисполнение требований, содержащихся в исполнительном документе о взыскании денежных средств с должника банком или иной кредитной организацией, осуществляющими обслуживание счетов должника, в случае предъявления им исполнительного документа при наличии денежных средств на счетах должника в соответствии со ст. 114 ФЗ № 229 является основанием для составления протокола об административном правонарушении, предусмотренном ст. 17.14 КоАП РФ. После составления протокола судебный пристав-исполнитель обращается с заявлением в арбитражный суд, прилагает к нему протокол об административном правонарушении и подтверждающие документы. Арбитражный суд принимает решение о наложении наказания.

Часть третья ст. 17.14 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение лицом, не являющимся должником, законодательства об исполнительном производстве, выразившееся в невыполнении законных требований судебного пристава-исполнителя, отказе от получения конфискованного имущества, представлении недостоверных сведений об имущественном положении должника, утрате

исполнительного документа, в несвоевременном отправлении исполнительного документа.

Наказание за данное правонарушение налагается судебным приставом-исполнителем в виде штрафа: на граждан в размере от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей; на должностных лиц – от пятнадцати тысяч до двадцати тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.

Кроме того, ст. 17.15 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за неисполнение содержащихся в исполнительном документе требований неимущественного характера.

Часть первая этой статьи устанавливает ответственность за неисполнение должником требований неимущественного характера в срок, установленный судебным приставом-исполнителем после взыскания исполнительного сбора в виде административного штрафа: на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч пятисот рублей; на должностных лиц – от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на юридических лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

Часть 1.1. Неисполнение должником – оператором поисковой системы содержащихся в исполнительном документе требований о прекращении выдачи ссылок, позволяющих получить доступ к информации о гражданине в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, в срок, установленный судебным приставом-исполнителем после вынесения постановления о взыскании исполнительского сбора, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от восьмидесяти тысяч до ста тысяч рублей.

Часть 2. Неисполнение должником содержащихся в исполнительном документе требований неимущественного характера в срок, вновь установленный судебным приставом-исполнителем после наложения административного штрафа, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей; на должностных лиц – от пятнадцати тысяч до двадцати тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до семидесяти тысяч рублей.

Часть 3. Неисполнение должником – оператором поисковой системы содержащихся в исполнительном документе требований о прекращении выдачи ссылок, позволяющих получить доступ к информации о гражданине в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, в срок, вновь установленный судебным приставом-исполнителем после наложения административного штрафа, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей; на юридических лиц – от восьмисот тысяч до одного миллиона рублей.

Согласно ст. 23.68 КоАП РФ Федеральная служба судебных приставов рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 17.8.1, ч. 1 и 3 ст. 17.14, ч. 1 и 2 ст. 17.15 КоАП РФ.

Рассматривать дела об административных правонарушениях от имени органа вправе:

1) руководитель федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов, его заместители;

2) руководители территориальных органов указанного федерального органа исполнительной власти, их заместители;

3) руководители структурных подразделений указанного федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов, их заместители.

При наличии в действиях лиц, нарушающих законодательство об исполнительном производстве, признаков состава преступления судебный пристав-исполнитель может инициировать вопрос о привлечении указанных лиц к уголовной ответственности путем внесения в соответствующие компетентные органы представлений о возбуждении уголовного дела.

Уголовная ответственность участников исполнительного производства и иных граждан может наступать за преступления, предусмотренные Уголовным кодексом Российской Федерации, как правило, главами: 30 – «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления»; 31 – «Преступления против правосудия» и 32 – «Преступления против порядка управления».

Наиболее характерными составами уголовных преступлений являются: ст. 285 УК РФ – «Злоупотребление должностными полномочиями»; ст. 286 УК РФ – «Превышение должностных полномочий»; ст. 293 УК РФ – «Халатность»; ст. 295 УК РФ – «Посягательство на жизнь лиц, осуществляющих правосудие или предварительное расследование»; ст. 312 УК РФ – «Незаконные действия в отношении имущества, подвергнутого описи или аресту либо подлежащего конфискации» и ряд других составов.

Заключение

Исполнительное производство – это деятельность судебных приставов-исполнителей и других участников правоотношений, складывающихся в процессе реализации судебных исполнительных листов и иных исполнительных документов, указанных в ст. 12 Федерального закона «Об исполнительном производстве» посредством государственного

принуждения и осуществляемая в целях защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

Сущность исполнительного производства состоит в предусмотренной законодательством возможности принудительной реализации судебных актов и актов иных компетентных органов.

Участниками исполнительного производства являются: взыскатель и должник или, иными словами, стороны исполнительного производства; лица, непосредственно исполняющие требования, содержащиеся в исполнительном документе, и иные лица, содействующие исполнению требований исполнительного документа.

Весь процесс исполнительного производства можно разбить на несколько стадий: возбуждение исполнительного производства, принудительное исполнение, приостановление исполнительного производства, прекращение исполнительного производства и окончание исполнительного производства.

Требования судебного пристава-исполнителя по исполнению судебных актов и актов других органов обязательны для всех органов, организаций, должностных лиц и граждан на всей территории Российской Федерации. В случае невыполнения требований судебного пристава-исполнителя применяются следующие меры ответственности, предусмотренные федеральным законодательством: исполнительный сбор, административная ответственность и уголовная ответственность.

Лекция 15. Производство по административно-правовым жалобам и спорам

Вопросы:

1. Общие положения по рассмотрению административно-правовых жалоб. Правовое регулирование производства по административно-правовым жалобам.
2. Стадии производства по административно-правовым жалобам.
3. Особенности рассмотрения жалоб граждан Уполномоченным по правам человека.

Вопрос 1. Общие положения по рассмотрению административно-правовых жалоб.

Правовое регулирование производства по административно-правовым жалобам

Одним из актуальных вопросов конституционно-правового статуса личности в любом обществе является вопрос об эффективности и доступности механизма обеспечения реализации и защиты её прав, свобод и законных интересов. Конституция Российской Федерации в ст. 33 закрепила право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и

коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Право на обращение является наиболее часто реализуемым и повседневным во взаимоотношениях личности и государства.

Однако для успешной реализации гражданином своего конституционного права необходим действующий механизм по рассмотрению таких обращений и реагированию на них. В противном случае конституционная норма превращается в простую декларацию, пустой лозунг.

Предметом рассмотрения настоящей лекции являются особенности производства при обжаловании гражданами и юридическими лицами незаконных действий органов и должностных лиц государственного управления¹.

Производство по административно-правовым жалобам (административным искам) следует рассматривать как собирательное понятие, которым охватываются производства, в рамках которых происходит рассмотрение административно-правовых жалоб и споров.

Принятие 8 марта 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) положило конец многолетней дискуссии о том, к ведению какого процесса – административ-

¹ См.: Андреев А.А. Указ. соч. С. 338.

ного или гражданского – относится рассмотрение данных жалоб, поскольку эти процедуры ранее регламентировались как административно-процессуальным, так и гражданско-процессуальным законодательством.

Как справедливо утверждает А.Б. Зеленцов, «административно-правовой спор представляет собой разногласия между субъектами административно-правовых отношений по поводу различно понимаемых взаимных прав и обязанностей и законности административных актов, возникающие в связи с реализацией, применением, нарушением либо установлением правовых норм в сфере публичного управления и разрешаемые в рамках определенной правовой процедуры»¹.

Аналогичной точки зрения придерживается и Ю.М. Козлов, который полагал, что «административно-правовой спор, как предмет юрисдикционного производства, есть спор о праве административном, возникающий между участниками управленческих отношений в связи со сложившимся у одной стороны этих отношений представлением о том, что её права и законные интересы нарушаются либо ущемляются действиями другой стороны»².

Предметом спора могут быть административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий³.

Суды в порядке, предусмотренном Кодексом, рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в т.ч. административные дела:

- 1) об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части;
- 2) об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами;
- 3) об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;
- 4) об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в т.ч. саморегулируемых организаций;

¹ См., например: Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. С. 170.

² См.: Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М.: Юристъ, 2011. С. 183.

³ См.: Андреев А.А. Указ. соч. С. 338.

5) об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей;

6) об оспаривании решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи;

7) о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

8) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок¹.

Кроме того, суды рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям, в т.ч. административные дела:

1) о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра;

2) о прекращении деятельности средств массовой информации;

3) о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц;

4) о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих депортации или передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, либо принимаемых Российской Федерацией иностранного гражданина или лица без гражданства, переданных иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, в предназначенное для этого специальное учреждение, предусмотренное федеральным законом, регулирующим правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, и о

¹ Статья 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

продлении срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении;

5) об установлении, о продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений;

6) о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях в добровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в добровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в добровольном порядке;

7) о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в добровольном порядке;

8) иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля в добровольном порядке;

9) о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни.

Не подлежат рассмотрению в порядке, установленном КАС РФ, дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, арбитражных судов или подлежащие рассмотрению в ином судебном (процессуальном) порядке в Верховном Суде Российской Федерации, судах общей юрисдикции.

Положения Кодекса не распространяются также на производство по делам об административных правонарушениях и на производство по делам об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации¹.

Необходимо подчеркнуть, что по сравнению с ранее действующим законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» новый Кодекс значительно расширил перечень видов административных дел, которые могут быть обжалованы гражданами в судебном порядке.

Важно понять, что цели, преследуемые жалобой, существенно отличаются от целей, достигаемых при рассмотрении иных видов обращений – предложений и заявлений граждан. В статье 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» четко закреплено, что **жалоба** – это *просьба гражданина о вос-*

¹ Статья 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

становлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Как справедливо отмечает В.Д. Сорокин, «жалоба – это письменное обращение гражданина или группы граждан, адресованное соответствующему органу исполнительной власти, местного самоуправления и должностному лицу и т.д. в сфере государственного управления либо соответствующему судебному органу, содержащее информацию о действительном или предполагаемом нарушении права гражданина (группы граждан), установленного действующим законодательством»¹.

Административный иск – это письменное исковое заявление гражданина или юридического лица в судебные органы, обжалующее неправомерные решения органов государственной власти или их должностных лиц, рассматриваемое в соответствии с административно-процессуальным законодательством².

Именно в самом определении жалобы раскрывается тот юридический результат, на достижение которого в конечном счете ориентировано производство по рассмотрению жалобы, – это восстановление или защита нарушенных прав гражданина.

Жалобы граждан могут разрешаться как в административном, так и судебном порядке. При этом имеется в виду, что «административно-правовые жалобы» по своей юридической природе отличаются от кассационных жалоб на решения или приговоры судебных органов³.

Административная жалоба может быть также подана по усмотрению гражданина в любой вышестоящий орган управления или вышестоящему руководителю, наделенным правом отмены решения. Жалоба может быть подана в Администрацию Президента, Правительство Российской Федерации, иные федеральные органы исполнительной власти.

Кроме того, жалоба может быть подана Уполномоченному по правам человека, который в соответствии с Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» наделяется особым статусом по рассмотрению жалоб.

С учетом сложившихся в научной и учебной литературе взглядов на классификацию всех видов **жалоб** выделяются **две разновидности**:

а) административные, направленные субъектам публичной исполнительной власти и рассматриваемые во внесудебном (административном) порядке;

б) судебные (административные иски), которые направляются в суд и рассматриваются в порядке административного судопроизводства⁴.

¹ См.: Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс. СПб., 2008. С. 322.

² См.: Андреев А.А. Указ. соч. С. 340.

³ См.: Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс. С. 322.

⁴ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. С. 120.

Административная и судебная жалобы различаются не только адресатом, но и порядком рассмотрения.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что административная жалоба подается субъекту административной власти и рассматривается в соответствии с нормами административного права, по результатам его рассмотрения принимается административный акт или дается ответ¹.

Порядок осуществления административного судопроизводства по административно-правовым спорам определяется Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», Федеральным конституционным законом от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации», Федеральным конституционным законом от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», а также КАС РФ и другими федеральными законами.

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила административного судопроизводства, чем предусмотренные КАС РФ, применяются правила международного договора.

Предусмотренные Кодексом общие правила административного судопроизводства в судах первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций применяются ко всем категориям административных дел с учетом особенностей производства по отдельным категориям административных дел, установленных Кодексом.

В случае отсутствия нормы процессуального права, регуливающей отношения, возникшие в ходе административного судопроизводства, суд применяет норму, регулиющую сходные отношения (аналогия закона), а при отсутствии такой нормы действует исходя из принципов осуществления правосудия в Российской Федерации (аналогия права).

Задачами административного судопроизводства являются:

1) обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений;

2) защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений;

3) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел;

4) укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений².

¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. С. 121.

² Статья 3 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Каждому заинтересованному лицу гарантируется право на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, в т.ч. в случае, если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность, а также право на обращение в суд в защиту прав других лиц или в защиту публичных интересов в случаях, предусмотренных КАС РФ и другими федеральными законами.

Принуждение к отказу от права на обращение в суд является недопустимым.

Если для определенной категории административных дел федеральным законом установлен обязательный досудебный порядок урегулирования административного или иного публичного спора, обращение в суд возможно после соблюдения такого порядка.

Сторонами в административном деле являются административный истец и административный ответчик.

Под административным истцом понимается лицо, которое обратилось в суд в защиту своих прав, свобод, законных интересов, либо лицо, в интересах которого подано заявление прокурором, органом, осуществляющим публичные полномочия, должностным лицом или гражданином, либо прокурор, орган, осуществляющий публичные полномочия, или должностное лицо, обратившиеся в суд для реализации возложенных на них контрольных или иных публичных функций¹.

Административными истцами могут быть граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, российские, иностранные и международные организации, общественные объединения и религиозные организации, а также общественные объединения и религиозные организации, не являющиеся юридическими лицами. В случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, административными истцами могут быть органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, комиссии референдума, иные органы и организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностные лица.

Под административным ответчиком понимается лицо, к которому предъявлено требование по спору, возникающему из административных или иных публичных правоотношений, либо в отношении которого административный истец, осуществляющий контрольные или иные публичные функции, обратился в суд.

¹ Статья 38 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ.

Административными ответчиками могут быть органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, комиссии референдума, иные органы и организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностные лица, государственные и муниципальные служащие¹.

Иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные и международные организации (далее также – иностранные лица) имеют право обращаться в суды за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов в сфере административных и иных публичных правоотношений, основанных на властном подчинении одной стороны другой. Иностранные лица пользуются процессуальными правами и выполняют процессуальные обязанности наравне с российскими гражданами и организациями, за исключением случаев, прямо предусмотренных настоящим Кодексом. Правительством Российской Федерации могут быть установлены ответные ограничения в отношении иностранных лиц тех государств, в судах которых допускаются ограничения процессуальных прав российских граждан и организаций.

Принципами административного судопроизводства являются:

- 1) независимость судей;
- 2) равенство всех перед законом и судом;
- 3) законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел;
- 4) осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок;
- 5) гласность и открытость судебного разбирательства;
- 6) непосредственность судебного разбирательства;
- 7) состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда².

Рассмотрим более подробно существо этих принципов.

Принцип независимости судей (ст. 7 КАС РФ).

При осуществлении административного судопроизводства судьи независимы, подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону. Любое вмешательство со стороны органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, должностных лиц и граждан в деятельность суда по осуществлению правосудия запрещается и влечет за собой ответственность, установленную федеральным законом.

¹ Статья 38 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Статья 6 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ.

Принцип равенства всех перед законом и судом (ст. 8 КАС РФ).

Правосудие по административным делам осуществляется на основе принципа равенства всех перед законом и судом: граждан – независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств; организаций – независимо от их организационно-правовой формы, формы собственности, подчиненности, места нахождения и других обстоятельств. Суд обеспечивает равную судебную защиту прав, свобод и законных интересов всех лиц, участвующих в деле.

Принцип законности и справедливости при рассмотрении и разрешении административных дел (ст. 9 КАС РФ).

Законность и справедливость при рассмотрении и разрешении судами административных дел обеспечиваются соблюдением положений, предусмотренных законодательством об административном судопроизводстве, точным и соответствующим обстоятельствам административного дела правильным толкованием и применением законов и иных нормативных правовых актов, в т.ч. регулирующих отношения, связанные с осуществлением государственных и иных публичных полномочий, а также получением гражданами и организациями судебной защиты путем восстановления их нарушенных прав и свобод.

Принцип разумного срока административного судопроизводства и разумного срока исполнения судебных актов по административным делам (ст. 10 КАС РФ).

Административное судопроизводство и исполнение судебных актов по административным делам осуществляются в разумный срок.

При определении разумного срока административного судопроизводства, который включает в себя период со дня поступления административного искового заявления в суд первой инстанции до дня принятия последнего судебного акта по административному делу, учитываются такие обстоятельства, как правовая и фактическая сложность административного дела, поведение участников судебного процесса, достаточность и эффективность действий суда, осуществляемых в целях своевременного рассмотрения административного дела, а также общая продолжительность судопроизводства по административному делу.

Разбирательство административных дел в судах осуществляется в сроки, установленные КАС РФ. Продление этих сроков допустимо в случаях и порядке, установленных КАС РФ.

Правила определения разумного срока административного судопроизводства применяются также при определении разумного срока исполнения судебных актов по административным делам.

В случае если после принятия административного искового заявления к производству суда административное дело длительное время не рассматривается и судебный процесс явно затягивается, председатель

суда по своей инициативе или на основании соответствующего заявления заинтересованного лица об ускорении рассмотрения административного дела вправе вынести мотивированное определение об ускорении рассмотрения административного дела.

Принцип гласности и открытости судебного разбирательства (ст. 11 КАС РФ).

Разбирательство административных дел во всех судах открытое.

Разбирательство административных дел в закрытом судебном заседании осуществляется в случае, если материалы рассматриваемого административного дела содержат сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну. Разбирательство в закрытом судебном заседании допускается также в случае удовлетворения ходатайства лица, участвующего в деле, ссылающегося на необходимость сохранения коммерческой или иной охраняемой законом тайны, на содержащиеся в административном деле сведения конфиденциального характера, на неприкосновенность частной жизни граждан или иные обстоятельства, гласное обсуждение которых может помешать правильному разбирательству административного дела либо повлечь за собой разглашение указанных тайн и нарушение прав и законных интересов гражданина¹.

Лица, участвующие в деле, и лица, не участвующие в деле, вопрос о правах и об обязанностях которых разрешен судом, не могут быть ограничены в праве на получение информации о дате, времени и месте рассмотрения административного дела, устной и письменной информации о результатах рассмотрения административного дела и принятых по нему судебных актах.

Каждый имеет право знакомиться в установленном порядке со вступившим в законную силу судебным решением по рассмотренному в открытом судебном заседании административному делу, за исключением случаев ограничения этого права в соответствии с законом.

Лица, участвующие в деле, и иные лица, присутствующие в открытом судебном заседании, имеют право фиксировать ход судебного разбирательства письменно и с помощью средств аудиозаписи. Фотосъемка судебного заседания, его видеозапись, радио- и телетрансляция, трансляция с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет допускаются с разрешения суда.

О разбирательстве административного дела в закрытом судебном заседании выносится мотивированное определение суда. Определение выносится в отношении всего судебного разбирательства или его части.

¹ Статья 6 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

При разбирательстве административного дела в закрытом судебном заседании присутствуют лица, участвующие в деле, их представители, а в необходимых случаях также свидетели, эксперты, специалисты, переводчики.

В закрытом судебном заседании административное дело рассматривается и разрешается с соблюдением всех правил административного судопроизводства. Использование систем видеоконференцсвязи в закрытом судебном заседании не допускается.

Лица, участвующие в деле, и иные лица, присутствующие при совершении процессуального действия, в ходе которого могут быть выявлены сведения, составляющие государственную тайну, предупреждаются судом об ответственности за их разглашение.

Принцип языка, на котором ведется административное судопроизводство (ст. 12 КАС РФ).

Административное судопроизводство ведется на русском языке – государственном языке Российской Федерации. Административное судопроизводство в федеральных судах общей юрисдикции, находящихся на территории республики, которая входит в состав Российской Федерации, может вестись также на государственном языке этой республики.

Лицам, участвующим в деле и не владеющим языком, на котором ведется административное судопроизводство, суд разъясняет и обеспечивает право знакомиться с материалами административного дела, участвовать в процессуальных действиях, давать объяснения, выступать в суде, заявлять ходатайства и подавать жалобы на родном языке или свободно выбранном языке общения, пользоваться услугами переводчика в порядке, установленном КАС РФ¹.

Решение суда излагается на русском языке, а при ходатайстве стороны переводится на язык, использовавшийся в ходе судебного разбирательства.

Принцип непосредственности судебного разбирательства (ст. 13 КАС РФ).

Суд при рассмотрении административного дела обязан непосредственно исследовать все доказательства по административному делу.

Принцип состязательности и равноправия сторон (ст. 14 КАС РФ).

Административное судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.

Суд, сохраняя независимость, объективность и беспристрастность, осуществляет руководство судебным процессом, разъясняет каждой из сторон их права и обязанности, предупреждает о последствиях соверше-

¹ Статья 6 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ния или несовершенства сторонами процессуальных действий, оказывает им содействие в реализации их прав, создает условия и принимает предусмотренные настоящим Кодексом меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, в т.ч. для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств, а также для правильного применения законов и иных нормативных правовых актов при рассмотрении и разрешении административного дела.

Стороны пользуются равными правами на заявление отводов и ходатайств, представление доказательств, участие в их исследовании, выступление в судебных прениях, представление суду своих доводов и объяснений, осуществление иных процессуальных прав, предусмотренных настоящим Кодексом. Сторонам обеспечивается право представлять доказательства суду и другой стороне по административному делу, заявлять ходатайства, высказывать свои доводы и соображения, давать объяснения по всем возникающим в ходе рассмотрения административного дела вопросам, связанным с представлением доказательств¹.

В заключение рассмотрения вопроса можно сделать следующие **выводы**:

1. Производство по административно-правовым жалобам и спорам следует рассматривать как собирательное понятие, которым охватываются производства, в рамках которых происходит рассмотрение административно-правовых жалоб и споров.

2. Производство по жалобам, входящее в структуру административного процесса, опирается на конституционное право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

3. В самом определении жалобы раскрывается тот юридический результат, на достижение которого в конечном счете ориентировано производство по рассмотрению жалобы, – это восстановление или защита нарушенных прав гражданина.

Вопрос 2. Стадии производства по административно-правовым жалобам

В производстве по общим административным жалобам (административным искам) можно выделить четыре стадии:

- возбуждение производства по жалобе;
- рассмотрение жалобы и принятие по ней решения;
- исполнение решения, вынесенного по жалобе;

¹ Статья 6 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- обжалование вынесенного по жалобе решения¹.

Особенности каждой стадии рассмотрим на примере наиболее распространенного производства по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Правовые основы данного производства закреплены в гл. 22 КАС РФ.

Первая стадия – возбуждение производства по жалобе включает принятие и обработку жалобы. Эта стадия состоит из *трех этапов*:

- подача и регистрация письменной или устной жалобы;
- проверка основных требований к содержанию и полноте документов и оснований жалобы;
- принятие решения о подведомственности жалобы: какой орган или должностное лицо будет её рассматривать.

Жалоба подается физическими или юридическими лицами в административном или судебном порядке.

Административный порядок предусматривает подачу жалобы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, которые наделены полномочиями принимать решения по административному делу. Гражданин вправе самостоятельно определить орган, в который он будет обращаться. В случае письменного обращения она может быть направлена по почте или лично передана гражданином в канцелярию или приемную того органа, в который он обращается.

Вместе с тем следует иметь в виду, что закон запрещает направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. Если в соответствии с запретом невозможно направление жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, жалоба возвращается гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующие решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд².

Судебный порядок предполагает, что гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями,

¹ Андреев А.А. Указ. соч. С. 345.

² Там же.

должностного лица, государственного или муниципального служащего, если имеется одно из оснований:

- 1) нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы;
- 2) созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов;
- 3) на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

В случае если это предусмотрено федеральным законом, общественное объединение вправе обратиться в суд с требованием об оспаривании решений, действий (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, если полагает, что нарушены или оспорены права, свободы и законные интересы всех членов этого общественного объединения, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов, или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

В случае если федеральным законом установлено обязательное соблюдение досудебного порядка разрешения административных споров, обращение в суд возможно только после соблюдения этого порядка. В частности, такой порядок предусмотрен для сотрудников органов внутренних дел Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и приказом МВД России «Об утверждении порядка рассмотрения служебного спора в органах внутренних дел Российской Федерации».

Административные искивые заявления в суд для защиты нарушенных прав могут также подавать Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации, прокурор. Административные искивые заявления подаются в суд по правилам подсудности, установленным гл. 2 Кодекса.

Жалоба подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу.

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при направлении жалобы на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу может в случае необходимости запрашивать в указанных органах или у должностного лица документы и материалы о результатах рассмотрения жалобы.

По общему правилу, обращение с административным иском заявлением в суд, согласно ст. 219 КАС РФ, возможно в течение трех месяцев со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов.

Из этого правила есть ряд исключений, предусматривающих сокращенные сроки, в частности:

1. Административное исковое заявление об оспаривании решения представительного органа муниципального образования о самороспуске или об оспаривании решения представительного органа муниципального образования об удалении в отставку главы муниципального образования может быть подано в суд в **течение десяти дней** со дня принятия соответствующего решения.

2. Административное исковое заявление о признании незаконными решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя может быть подано в суд в **течение десяти дней** со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов.

3. Административное исковое заявление об оспаривании решений, действий (бездействия) органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления по вопросам, связанным с согласованием места и времени проведения публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования), а также с вынесенным этими органами предупреждением в отношении целей такого публичного мероприятия и формы его проведения, может быть подано в суд в **течение десяти дней со дня**, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов¹.

Пропуск установленного срока обращения в суд не является основанием для отказа в принятии административного искового заявления к производству суда. Причины пропуска срока обращения в суд выясняются в предварительном судебном заседании или судебном заседании. Пропущенный по уважительной причине срок подачи административного искового заявления может быть восстановлен судом по ходатайству истца.

Пропуск срока обращения в суд без уважительной причины, а также невозможность восстановления пропущенного (в т.ч. по уважительной причине) срока обращения в суд является основанием для отказа в удовлетворении административного иска.

Требования к административному исковому заявлению о признании незаконными решений, действий (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, закреплены в ст. 220 КАС РФ, основное из них: должно быть четко сформулировано, в чем заключается существо нарушенных прав.

¹ Статья 319 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Вторая стадия – рассмотрение (проверка) жалобы и принятие по ней решения, которая состоит из трех этапов: а) изучение и анализ всех имеющихся документов, а в случае необходимости запрос дополнительной информации; б) проверка информации; в) принятие решения.

В целях обеспечения в административном судопроизводстве надлежащей состязательности и равноправия сторон, занимающих неравное положение в публичных правоотношениях и располагающих в связи с этим не вполне равнозначными возможностями в доказывании обстоятельств по административному делу, в КАС РФ делается акцент на активную роль суда при разрешении дела. К примеру, при необходимости суд вправе сам истребовать доказательства, а при проверке законности нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) суд вправе выйти за пределы оснований и доводов заявленных требований.

В КАС РФ в главе 14 «Судебное разбирательство» детально закрепляется процедура рассмотрения административного дела. Кроме того, КАС РФ детально регламентирует права сторон в процессе, что позволит более эффективно защищать нарушенные права граждан и иных субъектов публичных правоотношений, предусматривается упрощенное производство по ряду жалоб, определяются меры процессуального принуждения, новые требования к доказыванию.

В случае принятия к производству суда административного искового заявления о признании незаконными решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд направляет копии соответствующего определения лицам, участвующим в деле, не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения определения. Копии определения о принятии к производству суда административного искового заявления о признании незаконными решения, действия (бездействия) органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления по вопросам, связанным с согласованием места и времени проведения публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования), а также с вынесенным этими органами предупреждением в отношении целей такого публичного мероприятия и формы его проведения, направляются судом лицам, участвующим в деле, в день вынесения данного определения с использованием способов, позволяющих обеспечить скорейшую доставку этих копий. Административному ответчику вместе с копией данного определения направляются копии административного искового заявления и приложенных к нему документов.

Статья 222 КАС РФ предоставляет возможность суду в порядке, предусмотренном гл. 7, приостановить действие оспариваемого решения в части, относящейся к административному истцу, или приостановить

совершение в отношении административного истца оспариваемого действия.

В соответствии с действующим законодательством орган государственного или местного самоуправления, их должностные лица или суд:

- обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение жалобы;
- принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина.

Административно-правовые споры рассматриваются судом в течение одного месяца, а Верховным Судом Российской Федерации в течение двух месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд. По ряду административных дел предусмотрен сокращенный десятидневный срок рассмотрения.

Лица, участвующие в деле об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, их представители, а также иные участники судебного разбирательства извещаются о времени и месте судебного заседания. Неявка в судебное заседание лиц, участвующих в деле, их представителей, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению и разрешению административного дела, если суд не признал их явку обязательной.

В ходе рассмотрения административного дела суд выясняет:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление;

2) соблюдены ли сроки обращения в суд;

3) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия органа, организации, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия);

б) порядок принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такой порядок установлен;

в) основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами;

4) соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершенного оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения.

Важнейшим положением Кодекса административного судопроизводства является обязанность доказывания обстоятельств принятия оспариваемого решения на орган, организацию, лицо, наделенные госу-

дарственными или иными публичными полномочиями и принявшие оспариваемые решения либо совершившие оспариваемые действия (бездействие).

В случае непредставления необходимых доказательств органом, организацией, лицом, наделенными государственными или иными публичными полномочиями и принявшими оспариваемые решения либо совершившими оспариваемые действия (бездействие), суд может истребовать необходимые доказательства по своей инициативе.

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, судом принимается одно из следующих **решений**:

1) об удовлетворении полностью или в части заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными, если суд признает их не соответствующими нормативным правовым актам и нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца, и об обязанности административного ответчика устранить нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или препятствия к их осуществлению либо препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов лиц, в интересах которых было подано соответствующее административное исковое заявление¹;

2) об отказе в удовлетворении заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными.

Решение по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) вступает в законную силу по правилам, предусмотренным ст. 186 Кодекса. Решение суда вступает в законную силу по истечении срока, установленного КАС РФ для апелляционного обжалования, если оно не было обжаловано. Статья 298 КАС РФ устанавливает общий срок апелляционного обжалования в течение одного месяца. По ряду административных дел решения могут обжаловаться в течение 10 дней, а по избирательным вопросам – в 5-дневный срок.

В случае подачи апелляционной жалобы решение суда вступает в законную силу после рассмотрения судом этой жалобы, если обжалуемое решение суда не отменено. В случае отмены или изменения решения суда первой инстанции определением суда апелляционной инстанции и принятия нового решения оно вступает в законную силу немедленно.

¹ Статья 327 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Стадия по исполнению принятого решения.

Сущность этой стадии заключается в том, что орган (должностное лицо), который принял решение, обязан обеспечить своевременное и правильное исполнение решения по делу. Органы исполнительной власти, местного самоуправления, их должностные лица либо суды, рассматривая жалобу, обязаны принять исчерпывающие меры, которые направлены на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина.

Постановление по жалобе обязательно для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами.

Судебные решения по жалобам приводятся в исполнение после вступления их в законную силу, за исключением случаев немедленного исполнения. В случае указания в судебных актах способов и сроков их исполнения они приводятся в исполнение теми способами и в те сроки, которые указаны судом.

В случае необходимости принудительное исполнение судебного акта производится на основании выданного судом исполнительного листа территориальными органами Федеральной службы судебных приставов РФ.

Процессуальные вопросы, связанные с исполнением судебных актов по административным делам, регламентируются гл. 38 КАС РФ.

Исполнительный лист может быть предъявлен к исполнению в следующие сроки:

1) в течение трех лет со дня вступления судебного акта в законную силу, или со следующего рабочего дня после дня принятия судебного акта, подлежащего немедленному исполнению, или со дня окончания срока, установленного при предоставлении отсрочки исполнения судебного акта;

2) в течение трех месяцев со дня вынесения определения о восстановлении пропущенного срока предъявления исполнительного листа к исполнению¹.

4. Стадия пересмотра принятого решения по жалобе факультативна и осуществляется, если заявитель не удовлетворен результатами рассмотрения и принятым решением по административной жалобе. В соответствии со ст. 5 ФЗ № 59 заявитель имеет право на обжалование принятого по обращению решения. Обжалование может быть осуществлено в административном или судебном порядке. Административный порядок подразумевает обращение с жалобой в вышестоящий по подчиненности орган государственной власти или направление жалобы в

¹ Андреев А.А. Указ. соч. С. 348.

надзирающее ведомство, чаще всего в органы прокуратуры, Администрации Президента и Правительства Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека, которые осуществляют в широком плане надзор за законностью деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления.

Решения суда первой инстанции по жалобе, не вступившие в законную силу, могут быть обжалованы в апелляционном порядке в соответствии с правилами, установленными гл. 34 КАС РФ¹.

Право апелляционного обжалования решения суда принадлежит лицам, участвующим в деле, а также лицам, которые не были привлечены к участию в административном деле и вопрос о правах и об обязанностях которых был разрешен судом. Право принесения апелляционного представления принадлежит прокурору, участвующему в административном деле.

Апелляционные жалоба, представление могут быть поданы в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме, если иные сроки не установлены настоящим Кодексом.

Кроме того, вступившие в законную силу судебные акты могут быть обжалованы в порядке, установленном гл. 35 КАС РФ, в суд кассационной инстанции лицами, участвующими в деле, и другими лицами, если их права, свободы и законные интересы нарушены судебными актами.

Судебные акты могут быть обжалованы в суд кассационной инстанции в течение шести месяцев со дня их вступления в законную силу при условии, что лицами были исчерпаны иные установленные Кодексом способы обжалования судебного акта до дня вступления его в законную силу.

В заключение рассмотрения второго вопроса полагаем необходимым сделать следующие **выводы**:

1. В производстве по общим административным жалобам можно выделить четыре стадии: возбуждение производства по жалобе; рассмотрение жалобы и принятие по ней решения; исполнение решения, вынесенного по жалобе; обжалование вынесенного по жалобе решения.

2. Жалоба подается физическими или юридическими лицами в органы исполнительной власти, местного самоуправления, их должностным лицам, к непосредственному ведению которых относится разрешение вопроса, и в суды. Гражданин вправе самостоятельно определить орган, в который он будет обращаться².

¹ Глава 34 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Андреев А.А. Указ. соч. С. 349.

Вопрос 3.
Особенности
рассмотрения жалоб
граждан
Уполномоченным
по правам человека

Важным институтом по защите прав граждан является Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и уполномоченные по правам человека в регионах, которые в соответствии с Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» наделяется особым статусом по рассмотрению жалоб.

Они рассматривают жалобы граждан Российской Федерации и находящихся на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее **заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.**

Необходимо отметить, что Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Законом установлено, что деятельность Уполномоченного «способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты». Таким образом, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации с полным правом может быть признан участником производства по административно-правовым жалобам и спорам в случаях, когда граждане обжалуют действия (бездействие) и решения органов публичной власти (должностных лиц), нарушающие их права, свободы и законные интересы в сфере государственного управления.

Подача жалобы Уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации не является основанием для отказа в принятии аналогичной жалобы к рассмотрению Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

Жалоба должна быть подана Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении. Жалоба должна содержать фамилию, имя, отчество и адрес заявителя, изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших или нарушающих, по мнению заявителя, его права

и свободы, а также сопровождаться копиями решений, принятых по его жалобе, рассмотренной в судебном или административном порядке.

К специальным правилам, установленным Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», относятся следующие:

1) при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, Уполномоченный вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции;

2) приступив к рассмотрению жалобы, Уполномоченный вправе обратиться к компетентным государственным органам или должностным лицам за содействием в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению. Проверка не может быть поручена государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, решения или действия (бездействия) которых обжалуются.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе:

1) обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

2) обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

3) обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

4) изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

5) обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Также в настоящее время в соответствии с положениями Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» специальными полномочиями по рассмотрению жалоб наделены Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а также уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. К особенностям полномочий названных субъек-

тов, связанных с производством по административно-правовым жалобам и спорам, следует отнести предоставленную им возможность осуществления «контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления».

В целях реализации поставленных перед ним задач 6 июня 2013 г. Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей утвержден Порядок подачи и рассмотрения жалоб, принятия решений по ним.

Как предусмотрено в п. 1.3 Порядка подачи и рассмотрения жалоб, принятия решений по ним, жалобы могут быть индивидуальными, т.е. поданными от лица субъекта предпринимательской деятельности или в защиту интересов субъекта предпринимательской деятельности, или коллективными, т.е. поданными от лица группы субъектов предпринимательской деятельности, поданными в интересах неограниченного круга предпринимателей.

Положениями раздела 2 названного Порядка регламентирована подача жалобы. В соответствии с п. 2.1 указанного раздела:

- жалоба Уполномоченному подается заявителем в письменной форме или в форме электронного документа для обеспечения возможности ее полного прочтения и уяснения содержания. В подтверждение своих доводов заявитель прилагает к жалобе копии документов и иные материалы (в бумажном или электронном виде) либо ходатайствует в жалобе перед Уполномоченным о запросе определенных документов и материалов в конкретных органах государственной власти и управления. Направленные в адрес Уполномоченного оригиналы документов и других материалов возврату не подлежат. Рекомендуемая форма жалобы Уполномоченному размещается на официальном сайте Уполномоченного в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

- в жалобе также могут содержаться предложения по совершенствованию регламентирующих предпринимательскую деятельность нормативных правовых актов, а также по организации работы государственных органов и органов местного самоуправления в части, касающейся устранения препятствий для осуществления законной предпринимательской деятельности. Данные предложения обобщаются и учитываются при участии в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательской деятельности, защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

Согласно пункту 2.2 Порядка подачи и рассмотрения жалоб, принятия решений по ним:

- жалоба в обязательном порядке должна содержать указание на то, куда и кому она направляется, данные, позволяющие индивидуализировать заявителя, а если заявитель обращается за защитой прав и интере-

сов другого лица, то также данные, позволяющие индивидуализировать такое лицо (фамилия, имя, отчество (при наличии), место жительства гражданина, ИНН либо основной государственный регистрационный номер индивидуального предпринимателя, полное наименование, место нахождения, ИНН либо основной государственный регистрационный номер юридического лица), полный почтовый адрес лица, подавшего жалобу, по которому должен быть направлен ответ или уведомление о переадресовании жалобы, изложение существа вопроса, личную подпись гражданина (руководителя юридического лица);

- в жалобе в обязательном порядке указывается, какие именно права субъекта предпринимательской деятельности нарушены, субъект, нарушивший эти права, нарушенные нормы материального и процессуального права, обстоятельства, при которых произошло нарушение, действия, которые, по мнению заявителя, могут привести к восстановлению нарушенного права или устранению последствий нарушения, действия, предпринятые субъектом предпринимательской деятельности самостоятельно для защиты прав;

- если заявитель обращается к Уполномоченному с просьбой о совершении отдельных процессуальных действий в рамках гражданского, арбитражного, административного или уголовного процесса, в жалобе должны быть указаны уважительные причины, объективно препятствующие заявителю и (или) субъекту предпринимательской деятельности, в интересах которого выступает заявитель, самостоятельно совершить такие процессуальные действия, и приложены подтверждающие это документы.

Направление жалобы по одному и тому же вопросу уполномоченным, осуществляющим свою деятельность в разных субъектах Российской Федерации, не допускается. В случае если после принятия жалобы к рассмотрению уполномоченным в субъекте Российской Федерации будет установлено, что аналогичная жалоба уже рассматривается уполномоченным в другом субъекте Российской Федерации, жалоба оставляется без дальнейшего рассмотрения и возвращается обратившемуся с ней субъекту предпринимательской деятельности.

Резюмируя изложенное, сделаем следующие **выводы**:

1. Судебный порядок разрешения жалоб является надежным способом защиты прав и свобод граждан и законных интересов организаций, особенно в тех случаях, когда их права и интересы нарушаются действиями субъектов власти.

2. Жалоба, по общему правилу, подается в суд по месту нахождения административного ответчика либо месту жительства гражданина или регистрации юридического лица. Заявитель лично участвует в процедуре рассмотрения дела, активно защищая свои интересы.

3. В юридической литературе выделяют два варианта судебного обжалования: по общему праву и на основе специальных правовых норм. Соответственно, есть общие жалобы и специальные судебные жалобы.

Содержание

Введение.....	3
Лекция 1. Понятие и структура административного процесса	4
Лекция 2. Предмет, источники и система административно- процессуального права.....	22
Лекция 3. Административно-процессуальные нормы и административно-процессуальные правоотношения.....	39
Лекция 4. Производство по принятию нормативных правовых актов государственного управления	65
Лекция 5. Производство по предложениям и заявлениям граждан и должностных лиц организаций в сфере государственного управления.....	85
Лекция 6. Регистрационное производство	108
Лекция 7. Лицензионное производство.....	135
Лекция 8. Производство по делам о поощрениях	156
Лекция 9. Дисциплинарное производство	174
Лекция 10. Производство по применению отдельных мер административного предупреждения и административного пресечения.....	196
Лекция 11. Общая характеристика стадий производства по делам об административных правонарушениях	212
Лекция 12. Субъекты и участники производства по делам об административных правонарушениях	245
Лекция 13. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях	268
Лекция 14. Исполнительное производство	283
Лекция 15. Производство по административно-правовым жалобам и спорам	311

Учебное издание

Авторский коллектив

Административно-процессуальное право

Курс лекций

Редактор
Корректурa,
компьютерная верстка
Дизайн обложки

М.В. Егеръ
С.В. Калининой
Е.О. Ифутиной

Лицензия ЛР № 02213552 от 14.07.1999 г.
Лицензия ПЛр № 020109 от 05.07.1999 г.

Подписано в печать 18.04.2018. Формат 60х90 1/16.
Ризография. Усл. п.л. 21. Тираж 170 экз. Заказ 212.
Барнаульский юридический институт МВД России.
Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел.
656038, Барнаул, ул. Чкалова, 49; www.бюи.мвд.рф.