МВД России
Санкт-Петербургский университет

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

Учебник

Под редакцией
доктора юридических наук, профессора А. И. Каплунова

Допущено Министерством внутренних дел Российской Федерации
в качестве учебника для курсантов и слушателей
образовательных организаций системы МВД России,
сотрудников внутренних дел Российской Федерации

Санкт-Петербург
2024

План-график 2024, поз. 2

УДК 342.9
ББК 67.401
А28

А28 **Административно-процессуальное право** : учебник / А. И. Каплунов, А. Н. Жеребцов, А. М. Субботин [и др.]; под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. — Санкт-Петербург, 2024. — 380 с.

Авторский коллектив:
Бажукова Ю. В. — гл. 8 (в соавт.); **Ванюшин Я. Л. —** гл. 9 (в соавт.);
Ванюшина И. Н. — гл. 9 (в соавт.); **Добров А. Н. —** гл. 6 (в соавт.);
Дудина Н. А. — гл. 13 (в соавт.); **Жеребцов А. Н. —** гл. 15;
Каплунов А. И. — введ., гл. 1–3, 4 (в соавт.), гл. 8 (в соавт.); 10, 14 (в соавт.); заключ.;
Куртяк И. В. — гл. 4 (в соавт.); **Никоноров Е. А. —** гл. 13 (в соавт.);
Новичкова Е. Е.— гл. 14 (в соавт.); **Пилявец С. В. —** гл. 5 (в соавт.);
Субботин А. М. — гл. 16, 17; **Сургутсков В. И. —** гл. 7; **Телегин А. С. —** гл. 12;
Труфанов М. Е. — гл. 6 (в соавт.); **Ухов В. Ю. —** гл. 5 (в соавт.); **Цуканов Н. Н. —** гл. 11

ISBN 978-5-91837-813-7
EDN: JVTKLG

Учебник подготовлен в соответствии с рекомендуемой рабочей программой дисциплины «Административно-процессуальное право», которая разработана в соответствии с Федеральным государственным стандартом высшего образования — бакалавриат по направлению подготовки 40.03.02 Обеспечение законности и правопорядка, утвержденным приказом Минобрнауки России от 27 июля 2021 г. № 677. Программа одобрена и рекомендована для использования в учебном процессе образовательных организаций системы МВД России на заседании учебно-методической секции МВД России по административно-правовым и административно-процессуальным учебным дисциплинам (модулям) 14 апреля 2022 г. (протокол № 7) с учетом изменений законодательства по состоянию на 25 декабря 2023 г.

В содержании раскрываются понятие, структура, принципы и стадии административного процесса, особенности и содержание административно-процессуального права как самостоятельной отрасли российского права, специфика административно-процессуальных норм и административно-процессуальных отношений, порядок рассмотрения административных дел в рамках административных производств, входящих в структуру административного процесса, и в рамках административного судопроизводства.

Предназначен для курсантов и слушателей, а также для адъюнктов и научно-педагогических работников образовательных организаций системы МВД России.

УДК 342.9
ББК 67.401

Рецензенты:
Черепанов И. З., кандидат юридических наук,
Черенков А. Н., эксперт ОЗООБ АПУ ДПД МВД России
(Договорно-правовой департамент МВД России);
Алиуллов Р. Р., доктор юридических наук, профессор
(Казанский юридический институт МВД России);
Мамлеева Д. Р., кандидат юридических наук, доцент
(Уфимский юридический институт МВД России);
Лихолет Е. Н., кандидат юридических наук, доцент
(Дальневосточный юридический институт МВД России)

ISBN 978-5-91837-813-7

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2024

КРАТКОЕ ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 5
РАЗДЕЛ I. ВВЕДЕНИЕ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО 8
Глава 1. Понятие и структура административного процесса 8
Глава 2. Понятие и система административно-процессуального права 34
Глава 3. Административно-процессуальные нормы и административно-процессуальные отношения 53
РАЗДЕЛ II. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОИЗВОДСТВА 68
Глава 4. Производство по принятию нормативных правовых актов государственного управления 68
Глава 5. Производство по предложениям и заявлениям граждан и должностных лиц организаций в сфере государственного управления 85
Глава 6. Регистрационное производство 109
Глава 7. Лицензионное производство 133
Глава 8. Производство по делам о поощрениях 147
Глава 9. Производство по дисциплинарным делам 165
Глава 10. Производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения 187
Глава 11. Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях 209
Глава 12. Стадии производства по делам об административных правонарушениях 225
Глава 13. Субъекты и участники производства по делам об административных правонарушениях 257
Глава 14. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях 276
Глава 15. Производство по административно-правовым жалобам и спорам 317
РАЗДЕЛ III. АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО 333
Глава 16. Общая характеристика административного судопроизводства 333
Глава 17. Органы внутренних дел как сторона в административном судопроизводстве 355
ЗАКЛЮЧЕНИЕ 369
СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 371
ОСНОВНОЕ ОГЛАВЛЕНИЕ 373

Посвящается
основоположникам отечественной теории
административного процесса
Надежде Георгиевне Салищевой,
Валентину Дмитриевичу Сорокину

ВВЕДЕНИЕ

Решение о целесообразности преподавания в образовательных организациях системы МВД России норм административно-процессуального законодательства в рамках дисциплины «Административно-процессуальное право» было принято в декабре 2005 г. на секции административно-правовых дисциплин ЦОКР МВД России по инициативе кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Московского университета МВД России. После этого была разработана примерная программа данной учебной дисциплины, и она стала преподаваться в подавляющем большинстве образовательных организаций высшего образования системы МВД России.

В рамках дисциплины «Административно-процессуальное право» изучаются теория административного процесса, правовые основы административных производств, входящих в его структуру, и общая характеристика административного судопроизводства.

Данный курс тесно связан с дисциплинами «Административное право» и «Административная деятельность полиции», являясь промежуточным звеном между ними. Так в рамках дисциплины «Административное право» обучающиеся должны научиться правильно квалифицировать поведение участников административно-правовых отношений с точки зрения материальных норм административного права, в том числе отграничивать правомерное поведение от противоправного.

В свою очередь, в рамках дисциплины «Административно-процессуальное право» изучается урегулированный нормами права порядок действий участников административно-процессуальных отношений в рамках соответствующих административных производств при разрешении различных категорий индивидуальных конкретных дел в сфере государственного управления, а также административных дел в рамках административного судопроизводства, по которым в качестве административного истца или административного ответчика выступают органы внутренних дел и их должностные лица. И, наконец, при изучении дисциплины «Административная деятельность органов внутренних дел» на основе полученных

знаний более детально рассматриваются правовые и организационно-тактические основы правоприменительной деятельности органов внутренних дел по реализации административного и административно-процессуального законодательства в установленной сфере деятельности.

Курс «Административно-процессуальное право» состоит из трех разделов. В первом разделе «Введение в административно-процессуальное право» рассматриваются вопросы, имеющие значение для всех видов и направлений административно-процессуальной деятельности: сущность, структура, принципы и стадии административного процесса, предмет, источники, система административно-процессуального права как отрасли, особенности и виды административно-процессуальных норм и административно-процессуальных правоотношений. Второй раздел «Административные производства» включает изучение административных производств, входящих в структуру административного процесса и являющихся процессуальными формами деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, таких как нормотворческое, по рассмотрению предложений и заявлений, регистрационное, лицензионное, поощрительное, по дисциплинарным делам, по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения, по рассмотрению жалоб. Особое внимание уделяется производству по делам об административных правонарушениях. Третий раздел «Административное судопроизводство» раскрывает правовые основы и содержание данного вида судопроизводства и правовой статус органов внутренних дел и их должностных лиц как его участников.

Изучение курса административно-процессуального права имеет практическую направленность и обеспечивает формирование следующих общепрофессиональных и профессиональных компетенций:

— применять основные общеправовые понятия и категории, анализировать и толковать нормы права, давать юридическую оценку фактам и обстоятельствам (ОПК-3);

— составлять процессуальные и служебные документы в контексте своей профессиональной деятельности (ОПК-4);

— реализовывать нормы материального и процессуального права в сфере профессиональной деятельности, принимать юридические решения в соответствии с законодательством Российской Федерации (ОПК-5);

— выполнять должностные обязанности по обеспечению законности и правопорядка, охране общественного порядка при соблюдении норм права и нетерпимости к противоправному поведению (ОПК-6);

— выявлять, пресекать преступления и иные правонарушения, принимать меры к установлению и задержанию правонарушителей (ОПК-7)[1];

[1] Федеральный государственный образовательный стандарт высшего образования — бакалавриат по направлению подготовки 40.03.02 Обеспечение законности и правопорядка: утвержден приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 27 июля 2021 г. № 677

— соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, принимать меры к их реализации и восстановлению нарушенных прав (ПК-1);

— способен осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, а также деятельность по исполнению административного законодательства, организации применения административного законодательства (ПК-29)[1].

Основной *целью* изучения дисциплины является формирование у курсантов и слушателей комплекса теоретических и правовых знаний, практических умений и навыков по применению административного и административно-процессуального законодательства, необходимых для выполнения служебных обязанностей на высоком профессиональном уровне.

Свою работу авторы посвящают памяти основоположников отечественной теории административного процесса Надежде Георгиевне Салищевой и Валентину Дмитриевичу Сорокину.

Надежда Георгиевна является автором первого монографического исследования по теории административного процесса (Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. 159 с.).

Валентин Дмитриевич первым среди ученых-административистов выдвинул и обосновал идею о целесообразности выделения административно-процессуального права как самостоятельной отрасли российской правовой системы и является автором первого в истории России учебника по административно-процессуальному праву (Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право: учебник. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. 540 с.). Он признан основателем научно-педагогической школы (научная область деятельности «Административное право, административный процесс»)[2], созданной на базе Санкт-Петербургского университета МВД России.

Подготовленный учебник, прежде всего, призван оказать помощь курсантам и слушателям при изучении дисциплины «Административно-процессуальное право» и ориентировать преподавателей при проведении учебных занятий, а также адъюнктов при проведении занятий с курсантами и слушателями в ходе прохождения учебной практики.

(ред. от 19.07.2022). П. 3.3. // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 19.08.2021; 07.10.2022.

[1] Квалификационные требования к специальной профессиональной подготовке выпускников, прошедших обучение по специальности 40.03.02 Обеспечение законности и правопорядка: утверждены министром внутренних дел Российской Федерации 22 декабря 2021 г.

[2] Указанная научно-педагогическая школа входит в Список научных и научно-педагогических школ Санкт-Петербурга, включенных в реестр ведущих научных и научно-педагогических школ Санкт-Петербурга распоряжением Комитета по науке и высшей школе от 13 декабря 2013 г. № 99 в соответствии с решением Президиума Научно-технического совета при Правительстве Санкт-Петербурга.

Раздел I
ВВЕДЕНИЕ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

Глава 1. Понятие и структура административного процесса

§ 1. Общая характеристика процесса как юридической категории

Современное российское законодательство закрепляет различные по своему содержанию виды юридических процессов: конституционный, законодательный, гражданский, уголовный, административный, арбитражный, бюджетный, нормотворческий, избирательный и некоторые другие. Процессу в целом, как общеправовой категории, посвящена обширная литература. Однако вопрос о понятии «процесс» не только в административном праве, но и в ряде других отраслевых наук и на уровне общей теории в целом остается нерешенным.

Определения этому понятию в теории права предлагаются самые разные. «Юридический процесс — это судебный процесс, судопроизводство»[1], утверждает М. С. Строгович. По мнению В. И. Леушина, юридический процесс — «урегулированный процессуальными нормами порядок деятельности компетентных государственных органов, состоящий в подготовке, принятии, документальном закреплении юридических решений общего или индивидуального характера»[2]. Е. П. Шикин рассматривает процесс как «путь движения материального права от момента его создания до полной реализации (применения)»[3]. А. В. Малько определяет юридический процесс как «нормативно

[1] Строгович М. С. Судебное право: предмет, система, наука // Советское государство и право. 1979. № 12. С. 62.

[2] Теория государства и права : учебник / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. Екатеринбург, 1996. С. 395.

[3] Шикин Е. П. Структура юридического процесса и эффективность права // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности. Ярославль, 1976. С. 10.

установленные формы упорядочивания юридической деятельности, направленные на оптимальное удовлетворение и гарантирование интересов субъектов права»[1]. «Юридический процесс, — по мнению саратовских ученых, — включает в себя как различные правовые процедуры, так и судебные процессы (судопроизводства)»[2].

Не ставя своей задачей подробный анализ многочисленных общетеоретических и отраслевых научных трудов, воспользуемся результатами исследований 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 облекаются 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 власти[3].

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 процесса[4].

---

[1] Малько А. В. Теория государства и права в вопросах и ответах : учебно-методическое пособие. М., 1997. С. 127.

[2] Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Саратов, 1995. С. 334–336.

[3] Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. СПб. : Юридический центр Пресс, 2008. С. 176–177.

[4] Там же. С. 177–178.

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.

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 результата[1].

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 права[2].

5. Наличие несомненной, хотя и своеобразной связи процесса — прежде всего гражданского, уголовного и административного с методом правового регулирования[3].

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 в научной и учебной литературе:

— юридический процесс представляет собой право в действии, в динамике, определяя, в отличие от понятий «право», «правовая система», не сложную систему правил как некую *данность,* а сам ход их принятия и реализации[4];

— это сознательная, целенаправленная деятельность; она состоит в последовательном совершении ряда предусмотренных правом действий (процессуальных действий); она документируется — промежуточные и окончательные итоги процесса закрепляются в официальных документах[5].

---

[1] Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. 2-е изд.. С. 179.
[2] Там же. С. 182.
[3] Там же. С. 184.
[4] Павлушина А. А. Теория юридического процесса: проблемы и перспективы развития : дис. ... д-ра юрид. наук. Самара, 2005. С. 13.
[5] Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. 3-е изд., испр. и доп. М. : Эксмо, 2007. С. 243.

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.

§ 2. Основные черты и подходы к пониманию административного процесса как вида юридического процесса

Административный процесс как вид юридического процесса выделяется по отраслевому критерию и представляет вид процессуальной деятельности, урегулированной нормами административно-процессуального права.

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

а) административный процесс, как правило, связан с деятельностью субъектов административной власти (прежде всего органов исполнительной власти и иных органов государственного управления);

б) в рамках административного процесса рассматриваются административные дела и принимаются по ним решения, то есть дела, которые возникают из административно-правовых отношений и разрешаются по существу преимущественно в соответствии с административно-правовыми нормами. Понятие «административное дело» в Конституции Российской Федерации (ст. 126) используется также для характеристики полномочий Верховного Суда Российской Федерации и судов, образованных в соответствии с федеральным конституционным законом;

в) индивидуально-конкретные дела определенной категории рассматриваются в рамках соответствующего урегулированного административно-процессуальными нормами порядка, в основе которого лежит правовая процедура.

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

До недавнего времени теория административного процесса была представлена двумя основными подходами: юрисдикционным (узким) и управленческим (широким).

Суть *юрисдикционного подхода к* пониманию административного процесса состояла в том, что этот процесс трактовался 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»[1].

Такое понимание административного процесса объединяет в себе представления о существующих процессах — «гражданском» и «уголовном», основанных соответственно на «состязательном» и «следственном» типе юрисдикционного юридического процесса. Суть гражданского процесса состоит в «разрешении споров», а уголовного — в «применении мер принуждения». Нетрудно заметить, что за основу в определении административного процесса, сформулированного Н. Г. Салищевой, взята типология существующих видов юрисдикционного юридического процесса, при этом акцент делается на их содержательной стороне с учетом специфики административных дел.

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 ее 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»[2].

В данном определении внимание акцентируется как на предметной, так и субъектной составляющей административного процесса. Административный процесс определяется как порядок разрешения индивидуально-конкретных дел при осуществлении различных видов управленческой деятельности: нормотворческой, регулятивной, правоприменительной и правоохранительной (а не только юрисдикционной).

С точки зрения субъектного состава это деятельность, осуществляемая преимущественно должностными лицами органов исполнительной власти, а в установленных законом случаях — судьями, прокурорскими работниками.

Изменения, произошедшие в законодательстве Российской Федерации за последние три десятилетия, обусловили вектор дальнейшего развития взглядов отечественных административистов о понятии и структуре административного процесса.

Следует напомнить, что в Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. в статье 118 было закреплено политико-правовое решение о создании в Российской Федерации

[1] Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 16.
[2] Сорокин В. Д. Указ. соч. С. 204.

«административного» судопроизводства, после чего начались поиск и разработка модели нового вида судопроизводства, которые продолжались 21 год.

Необходимость формирования «административного» судопроизводства была обусловлена главным образом тем, что 7 мая 1992 г. Россия подала заявку на вступление в Совет Европы (далее — СЕ) и взяла на себя обязательства по приведению своего законодательства, в том числе и административно-процессуального, в соответствие с европейскими стандартами[1]. Однако в марте 2022 г., спустя 26 лет участия, Россия вышла из состава СЕ, который превратился в инструмент антироссийской политики. Министр иностранных дел Сергей Лавров уведомил генсекретаря СЕ об этом 15 марта 2022 г.[2]

На момент вступления России в состав СЕ, как уже было сказано, в отечественной теории административного процесса доминировали два подхода к пониманию административного процесса: юрисдикционный (узкий) и управленческий (широкий). Несмотря на имеющиеся различия в этих подходах, общим для них является то, что *представители отечественной административно-правовой науки* под административным процессом предлагали понимать процессуальные формы исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти, а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами, используемые для разрешения определенных категорий индивидуальных конкретных дел в сфере государственного управления.

Процессуальные формы деятельности суда по противодействию административному произволу субъектов публичного управления в Российской Федерации существовали, они были *составной частью гражданского судопроизводства* и урегулированы гражданским процессуальным законодательством. Указанные обстоятельства объясняют длительность срока легализации в Российской Федерации «административного» судопроизводства, но нисколько не умаляют его значимости и роли в защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также при применении к лицам отдельных мер административного принуждения.

Одновременно с разработкой законодательства об административном судопроизводстве началось возрождение находившегося «в тени» **судебного** подхода к пониманию административного процесса, в основе которого лежат представления о том, что юридическая категория «процесс» рассматривается применительно к осуществлению юрисдикционной (судебной) функции государства, связанной с разрешением правовых конфликтов.

---

[1] 28 февраля 1996 г. Россия была принята в Совет Европы.

[2] ПАСЕ проголосовала за исключение России из Совета Европы // РБК : сайт. URL: https://www.rbc.ru/politics/16/03/2022/62303f9f9a7947c844aba503 (дата обращения: 26.02.2023).

В качестве базовых элементов процесса выделяются *три субъекта*: две стороны и судья — государство. Эта концепция, которую принято называть традиционной или классической, рассматривает процесс исключительно как форму реализации правосудия[1].

По мнению сторонников *судебного подхода*, «административный процесс — это порядок рассмотрения судом (судьями) административных дел и споров, возникающих из административно-правовых отношений», главной задачей которого «является обеспечение судебно-правовой защиты субъективных публичных прав и свобод человека и гражданина, публичных интересов, законных интересов физических и юридических лиц»[2]. Согласно судебному подходу административный процесс отождествляется с процессуальной формой административной юстиции, правосудием по административным делам, с деятельностью суда.

В ходе разработки Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (далее — КАС РФ) в литературе высказывались различные мнения по вопросу о соотношении административного процесса и административного судопроизводства. Ограничимся изложением трех основных точек зрения.

1. Представители судебного подхода полагают, что административным процессом является только административное судопроизводство. По их мнению, «на институт административного процесса нужно посмотреть, как на административное судопроизводство (административную юстицию)»[3].

2. По мнению В. Д. Сорокина, представителя управленческого подхода к пониманию административного процесса, «административное судопроизводство…по определению не может быть процессом административным, поскольку осуществляется не органом исполнительной власти, а судом! Это уже процесс судебный, а не административный»[4].

3. Административное судопроизводство рассматривается как *один из видов* административного процесса. Так, согласно обновленному мнению Н. Г. Салищевой, «объективная реальность в сфере общественных отношений позволяет обосновать существование и развитие трех видов административного процесса… **административные процедуры**, **административная юрисдикция**, **административное судопроизводство**... Каждый вид административного процесса имеет свои особенности, связанные,

---

[1] Административно-процессуальное право России : учебник для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. М.: Юрайт, 2016. С. 29.

[2] Старилов Ю. Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. 2004. № 6. С. 5.

[3] Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 6. У данного подхода в настоящее время есть немало сторонников (например: С. З. Женетль, С. Н. Махина, А. А. Никольская, Ю. В. Святохина).

[4] Сорокин В. Д. Указ. соч. С. 218.

в частности, со сферой деятельности органов, осуществляющих правоприменение. Административные процедуры — сфера деятельности органов исполнительной власти; административная юрисдикция — сфера деятельности как органов исполнительной власти, так и судов (судей); административное судопроизводство — сфера деятельности органов правосудия»[1] (*выделено нами. — А. К.*). Данный подход к пониманию административного процесса можно назвать *комплексным*[2] *(на* основе юрисдикционного). Подобный подход к административному процессу в литературе именуется также «интегративным»[3], объединяющим исполнительный и судебный административный процесс[4].

Однако принятие в марте 2015 г. и вступление в силу 15 сентября 2015 г.[5] КАС РФ, который имеет важное значение, прежде всего, для правоприменительной деятельности по рассмотрению и разрешению судами общей юрисдикции административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, заставило сторонников управленческого подхода пересмотреть взгляды на понятие административного процесса.

Вступивший в силу КАС РФ установил, что в рамках административного судопроизводства Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции рассматриваются две группы административных дел:

а) дела о защите нарушенных или оспариваемых прав (по разрешению споров). Материально-правовой основой споров являются нормы конституционного (избирательного) права, административного, муниципального, финансового и иных отраслей права. Речь идет о публично-правовых спорах, а не только административно-правовых;

б) дела, связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий (а по сути — о применении мер принудительного воздействия, в том числе административно-правовых принудительных мер для предупреждения преступлений).

---

[1] Салищева Н. Г. О некоторых теоретических вопросах административного процесса на современном этапе развития российской правовой системы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти заслуженного деятеля науки Российской Федерации В. Д. Сорокина : в 2 ч. СПб. : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2010. Ч. 1. С. 27–28.

[2] Комплексный — представляющий собою совокупность чего-л.; охватывающий целую группу предметов, явлений, процессов и т. п.

[3] Интеграция (от лат. integratio — «соединение») — процесс объединения частей в целое.

[4] Административно-процессуальное право России : учебник для бакалавриата и магистратуры. С. 28.

[5] О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ (ред. от 30.12.2021).

Обе группы дел разрешаются судами при участии в деле двух сторон: административного истца и административного ответчика. Как представляется, дела названы «административными» прежде всего потому, что в качестве стороны в каждом деле участвует властный субъект — орган публичного управления, либо его должностное лицо, указанные в статье 38 КАС РФ. В делах по разрешению споров властный субъект участвует в качестве административного ответчика, в делах о применении мер принудительного воздействия — в качестве административного истца.

Административное судопроизводство по обеим группам дел является инструментом реализации «прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений», речь идет как о защите «нарушенных или оспариваемых» прав, свобод и законных интересов, так и их соблюдении при применении мер принудительного воздействия.

Нетрудно заметить, что закрепленная в КАС РФ процессуальная форма осуществления административного судопроизводства имеет двойственную процессуальную природу.

По своей сути она является гражданско-процессуальной, ориентированной на реализацию гражданско-правового типа регулирования общественных отношений, то есть дозволений (прав лица). И с этой точки зрения процессуальная деятельность, регламентируемая КАС РФ, не только сохранила основные черты заимствованных из гражданского судопроизводства моделей, но и в еще большей степени стала по сути гражданско-процессуальной, поскольку позволяет максимально учесть и защитить права и интересы невластного субъекта независимо от материально-правовой (отраслевой) основы защищаемых прав, свобод и интересов. По своему предметному содержанию (характеру разрешаемых дел) она включает административно-правовую составляющую, поскольку в качестве стороны в каждом деле участвует орган публичного управления либо его должностное лицо, и связана с оценкой законности и обоснованности реализации административно-правового типа регулирования общественных отношений, то есть с оценкой принимаемых субъектом публичного управления властных решений при исполнении возложенных обязанностей.

Вместе с тем, после доработки заимствованных из гражданского судопроизводства процессуальных моделей противодействия административному произволу для их характеристики в КАС РФ используется не только административная терминология, например: «административное исковое заявление» (ст. 4), «административный истец», «административный ответчик» (ст. 38), «административные и иные публичные правоотношения» (ст. 1), но и административно-процессуальная, например: «административная процессуальная правоспособность», «административная процессуальная дееспособность», «административная процессуальная правосубъектность» (ст. 5).

Таким образом, после так называемой «рекодификации» судебно-процессуального законодательства Российской Федерации, а если быть более точным — гражданско-процессуального законодательства, административное судопроизводство, согласно КАС РФ, отнесено к деятельности административно-процессуальной, несмотря на то, что определяющим для данного вида судопроизводства является реализация гражданско-правового типа регулирования общественных отношений (защита прав невластного субъекта).

С учетом изменений в процессуальном законодательстве России административный процесс стал определяться сторонниками «интегративного» подхода как «*взаимосвязанная внесудебная и судебная правоприменительная деятельность по разрешению административных дел, осуществляемая в процессуально-правовых формах административного производства и административного судопроизводства и регулируемая специальной отраслью права — административно-процессуальным правом*»[1].

Дальнейшее развитие теории административного процесса видится на основе учета достижений отечественной юридической мысли и разумного учета зарубежного опыта, а именно, в формировании «комплексного» (на основе управленческого) подхода к пониманию административного процесса, суть которого в том, что «*административный процесс следует рассматривать как урегулированную нормами административно-процессуального права деятельность субъекта публичного управления или иного уполномоченного субъекта по рассмотрению индивидуальных конкретных дел в сфере государственного управления и деятельность суда по рассмотрению административных дел или экономических споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений*»[2].

После принятия и вступления в силу КАС РФ нам действительно придется посмотреть на административный процесс не только как на деятельность по разрешению индивидуальных конкретных дел, осуществляемую субъектом государственного управления, но и как на деятельность суда (судей) по обеспечению законности деятельности субъекта публичного управления.

В настоящее время есть основание говорить о следующих основных подходах к пониманию административного процесса, сложившихся в Российской Федерации после крушения в 1991 г. СССР: комплексный на основе юрисдикционного (Н. Г. Салищева), интегративный (А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов и А. И. Стахов), комплексный на основе управленческого (А. И. Каплунов) и судебный (Ю. Н. Старилов).

---

[1] Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административный процесс как вид юридического процесса: современные проблемы понимания и нормативно-правовой регламентации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2018. Т. 9. Вып. 4. С. 501.

[2] Каплунов А. И. Законодательство об административном судопроизводстве и его влияние на дальнейшее развитие теории административного процесса и формирование административно-процессуального права как отрасли права // Государство и право. 2016. № 10. С. 23.

§ 3. Структура административного процесса

Структура административного процесса определяется категориями индивидуальных конкретных дел, разрешаемых в сфере государственного управления или в рамках административного судопроизводства. Элементом структуры административного процесса является производство, то есть 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 — есть сумма производств; производство — органическая часть процесса.

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

В учебной и научной литературе в структуре административного процесса, выделяют вначале виды (и даже подвиды) административных процессов, а затем уже конкретные производства.

К примеру, еще до легализации административного судопроизводства, как составной части административного процесса, при характеристике процессуальных форм деятельности субъектов публичного управления ряд ученых-административистов высказывали мнение, что логичнее говорить об административно-процессуальной деятельности, состоящей из трех административных процессов:

— административно-нормотворческого;

— административно-правонаделительного;

— административно-юрисдикционного[1].

Это довольно распространенная только в отношении административного процесса тенденция, лишенная, на взгляд В. Д. Сорокина, необходимой логики[2]. По его мнению, единый административный процесс (речь шла о процессуальных формах рассмотрения субъектом государственного управления индивидуальных конкретных дел) складывается из нескольких производств, которые без труда поддаются классификации на три вида производств:

— правотворческих;

— правонаделительных;

— правоохранительных[3].

---

[1] См., напр.: Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник, 2007. С. 248; Панова И. В. Административно-процессуальное право России. 2-е изд., пересмотр. и доп. — М. : Норма, 2007. С. 62.

[2] См.: Сорокин В. Д. Указ. соч. С. 207.

[3] Там же. С. 354.

После принятия КАС РФ тенденция выделения видов административного процесса сохранилась, так, по мнению Н. Г. Салищевой, исходя из особенностей реально существующих административно-процессуальных отношений, можно выделить три основных вида административного процесса:

— административные процедуры;

— административно-юрисдикционный процесс;

— административное судопроизводство[1].

В частности, в сфере административных процедур можно выделить производство по рассмотрению обращений граждан и юридических лиц; разрешительные производства; регистрационные производства; контрольно-надзорное производство; производство о прохождении государственной службы (порядок заключения служебных контрактов, проведения аттестации, порядок поощрения служащих и др.) и др.[2]

Согласно другой точке зрения, с позиции «интегративного» подхода в структуре административного процесса следует выделять два вида такого процесса:

— **исполнительный** административный процесс, осуществляемый в сфере административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности российского государства органами и должностными лицами публичной администрации;

— **судебный** административный процесс, осуществляемый в сфере административно-охранительной деятельности российского государства судами (судьями) в рамках рассмотрения судебно-административных дел[3].

Соглашаясь, в целом, с предложенными вариантами группировки входящих в административный процесс производств, мы разделяем мнение В. Д. Сорокина о том, что при характеристике структуры административного процесса, логичнее вести речь о видах (и группах) производств как структурных элементах процесса, а не о видах процесса.

Кроме того, обращает внимание отсутствие в предложенных вариантах классификации административного процесса места для нормотворческого производства, которое, как представляется, является процессуальной формой одного из важнейших направлений исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти.

Исходя из **комплексного** (на основе управленческого) подхода к пониманию административного процесса и учитывая многообразие административно-процессуальной деятельности с точки зрения субъектов этой деятельности и ее содержания, административный процесс включает две группы производств:

---

[1] Административный процесс : учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М. А. Штатиной. — М. : Юрайт, 2015. С. 17.

[2] Там же. С. 19.

[3] Административно-процессуальное право России : учебник для бакалавриата и магистратуры. С. 28.

— **административные производства**, которые являются процессуальными формами деятельности органов публичного управления (органов исполнительной власти и исполнительных органов местного самоуправления) при рассмотрении и разрешении индивидуальных конкретных дел в сфере публичного управления;

— **производства**, которые являются процессуальными формами **административного судопроизводства**, а именно:

— деятельности Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции по рассмотрению административных дел (КАС РФ);

— деятельности арбитражных судов по рассмотрению возникающих из административных и иных публичных правоотношений экономических споров и иных дел, связанных с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности («Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ, далее — АПК РФ).

Для характеристики видов *административных производств*, входящих в административный процесс, за основу возьмем предложенную В. Д. Сорокиным структуру процессуальных форм деятельности органов публичного управления, включающей ограниченное число административных производств, которые можно объединить в три группы:

— правотворческие — производство по принятию нормативных актов государственного управления;

— правонаделительные — производство по предложениям и заявлениям граждан, и обращениям организаций в сфере государственного управления; производство по делам о поощрениях; регистрационное, лицензионное;

— правоохранительные — производство по административно-правовым жалобам и спорам; производство по дисциплинарным делам, производство по делам об административных правонарушениях, производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения, исполнительное производство[1].

Вместе с тем, вызывает возражение включение в число процессуальных форм деятельности органов публичного управления таких административных производств (а точнее, административных процедур), как экзаменационно-конкурсное экспертно-удостоверительное, административно-контрольное (надзорное)[2], учредительное (организационное), производство о прохождении государственной службы (порядок заключения служебных контрактов, проведения аттестации, порядок поощрения служащих и др.)[3], либо

[1] Сорокин В. Д. Указ. соч. С. 354.

[2] Кононов П. И. Основные категории административного права и процесса : монография. — М.: Юрлитинформ, 2013. С. 308, 317, 341.

[3] Административный процесс : учебник для бакалавриата и магистратуры / Н. Г. Салищева, Д. С. Дубровский, С. З. Женетль, М. А. Штатина. С. 19.

кадровое (служебное), а также административно-договорное, приватизационное[1]. Все они, как представляется, охватываются понятием «управленческий процесс», однако выходят за рамки более узкой правовой категории: «административный процесс».

Обратим еще раз внимание на один из ключевых признаков процесса как юридической категории, сформулированный В. Д. Сорокиным, позволяющий разграничить процессуальные и процедурные формы деятельности органов государственной власти. Процесс — это не любая властная деятельность, а исключительно юридическая как по *содержанию*, так и по своей *цели* и **результатам**. Смысл процесса — достижение предусмотренного законом юридического результата, модель которого заложена в соответствующей материальной норме (например, в виде санкции, конкретного права, выполнения конкретного обязательства), и оформленного в виде соответствующего юридического акта[2].

Исходя из указанного признака процесса, перечисленные «производства» выходят за рамки процесса как юридической категории и представляют собой материально-правовые административные процедуры (управленческие технологии), посредством которых в установленном нормативным актом порядке отрабатывается определенный перечень действий и достигается конкретный ситуационный управленческий результат.

Перечень таких управленческих процедур-технологий можно продолжить: квотирование, кредитование, аттестация, подтверждение соответствия, испытание, освидетельствование, экспертиза, учет, отчетность, инвентаризация, хранение, выдача, назначение, приведение к присяге и многие другие. Данные административные процедуры обеспечивают, прежде всего, достижение целей самой управленческой деятельности (например, распределение ресурсов, комплектование кадрами и их расстановка, оценка уровня подготовки кадров, оценка качества продукции, осуществление различных действий с материальными ценностями, информацией), они не могут рассматриваться в качестве самостоятельных структурных элементов административного процесса.

В настоящее время различные виды такого рода процедурной деятельности в сфере государственного управления урегулированы административными регламентами осуществления государственного контроля (надзора) и административными регламентами предоставления государственных услуг[3].

---

[1] Панова И. В. Административно-процессуальное право России, 2007. С. 92, 93, 122, 126.

[2] См.: Сорокин В. Д. Указ. соч. С. 179.

[3] См.: О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 (ред. от 20.07.2021); «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг …» : постановление Правительства Российской Федерации от 20 июля 2021 г. № 1228.

Следует отметить, что регламентным регулированием охвачены и отдельные процессуальные формы деятельности органов исполнительной власти, такие как регистрационное и лицензионное производства. В частности, речь идет о порядке государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей, прав на недвижимое имущество, о выдаче лицензий на осуществление лицензируемых видов деятельности.

Процессуальные формы осуществления **административного судопроизводства** при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции административных дел, либо при рассмотрении арбитражными судами возникающих из административных и иных публичных правоотношений экономических споров определены законодательством об административном судопроизводстве и представлены тремя группами производств:

— производствами по *административным делам о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций*, а именно: об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части; об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих и др. (ч. 2 ст. 1 КАС РФ);

— производствами по *административным делам, возникающим из административных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий*, а именно: о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в предназначенное для этого специальное учреждение; об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы; о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке и др. (ч. 3 ст. 1 КАС РФ);

— производствами по *возникающим из административных и иных публичных правоотношений экономическим спорам и иным делам, связанным с предпринимательской и иной экономической деятельностью*, а именно: о признании недействующими нормативных правовых актов судом по интеллектуальным правам (гл. 23 АПК РФ[1]); об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов,

[1] Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 25.12.2023). Разд. III.

решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов (гл. 24 АПК РФ); об административных правонарушениях (гл. 25 АПК РФ), другие дела (ст. 29 АПК РФ).

§ 4. Принципы административного процесса

Административный процесс в целом и все составляющие его производства как деятельность по разрешению индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления или в рамках административного судопроизводства базируется на принципах, определяющих основы данной процессуальной деятельности. Принципами административного процесса являются закрепленные в нормах права основные, исходные положения, отражающие его особенности, определяющие ход и назначение процесса. Принципы — это основные идеи, реализуемые в наборе правил, создающих определенный процессуальный режим.

С учетом структуры административного процесса, включающего две его составные части: административные производства и административное судопроизводство, есть основания говорить о двух подсистемах принципов административного процесса, принципах административных производств и принципах административного судопроизводства.

К принципам административных производств как части административного процесса В. Д. Сорокин относит следующие: 1) законности; 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 решение[1].

В научной и учебной литературе можно встретить иную редакцию отдельных из перечисленных принципов, либо дополнения к указанному перечню. Так принцип «материальной истины» именуется как «всестороннее и объективное исследование конкретных фактов и обстоятельств дела» и дополнительно называется принцип «экономичности и эффективности процесса»[2], наряду с принципом «гласности» выделяется принцип «доступности» административного процесса, вышеприведенный перечень дополняется принципами «двухступенности административного процесса» и «активности правоохранительных органов»[3].

Принцип — это не абстрактная категория административного процесса, а элемент, основа административно-процессуальной деятельности.

---

[1] См.: Сорокин В. Д. Указ. соч. С. 225.

[2] См.: Коренев А. П. Административное право России : учебник. — М., 1996. Ч. 1. С. 214.

[3] Панова И. В. Административно-процессуальное право России, 2007. С. 40.

Реализация каждого из перечисленных принципов происходит в рамках конкретного административного производства.

Учитывая, что административные производства, входящие в административный процесс, можно объединить в три группы (правотворческие, правонаделительные, правоохранительные), в научных исследованиях выделяют также принципы, обусловленные видовой спецификой административных производств.

К примеру, в отношении нормотворческих производств выделяют принципы «судебного нормоконтроля», «пропорциональности голосования», «согласительного начала»[1].

К правонаделительным производствам применяются принципы координации процедур (принцип «одного окна»), обращения по почте или по сети «Интернет», переадресации в компетентный орган, возможности судебного обжалования действий и решений, нарушающих права и свободы граждан. Думается, что именно к данной группе следует отнести принцип «заинтересованности масс», на который указывал В. Д. Сорокин.

Правоохранительные (юрисдикционные) производства характеризуются принципами «незаинтересованности субъекта, ведущего дело (рассматривающего спор)»[2], презумпции невиновности, состязательности[3].

В свою очередь, анализируя процессуальную деятельность по разрешению конкретной категории дел в сфере государственного управления, можно обнаружить принципы, характеризующие особенности отдельно взятого административного производства.

Для примера перечислим принципы, отражающие особенности двух административных производств: по делам о поощрении и дисциплинарным делам, как вариантов процессуальных форм реализации метода убеждения и метода принуждения в государственном управлении.

Так, анализ наградного законодательства о мерах поощрения, практики его применения и мнений ученых-административистов[4] позволяет сделать вывод, что к отличительным принципам производства по делам о поощрениях относятся следующие: 1) добровольность; 2) обоснованность; 3) участие общественности; 4) единодушие в оценках; 5) несостязательность; 6) заочное рассмотрение наградных вопросов; 7) неоспоримость.

Перечисленные принципы могут быть закреплены либо в одной определенной статье, либо в ряде норм, включающих процессуальные правила,

---

[1] См.: Павлушина А. А. Указ. соч. С. 174.

[2] См.: Там же. С. 174–175.

[3] Чекалина О. В. Административно-юрисдикционный процесс : дис. … канд. юрид. наук. — М., 2003. С. 96.

[4] См.: Трофимов Е. В. Наградное дело в Российской Федерации: административно-правовое исследование : дис… д-ра юрид. наук. — М. : РУДН, 2012. С. 292–297; Волков В. В. Поощрительное производство общая характеристика // Современное право. 2011. № 1. С. 34.

раскрывающие и конкретизирующие содержание определенного принципа, и обеспечивающих его реализацию на практике.

В свою очередь, к числу принципов, отражающих административно-охранительную (юрисдикционную) природу производства по дисциплинарному делу и учитывающих специфику дисциплинарной ответственности, следует отнести: 1*) свободу выбора вида дисциплинарного взыскания при его наложении*; 2*) достаточность доказательств, подтверждающих виновность лица в совершении дисциплинарного проступка*. Каждый из перечисленных принципов находит свое закрепление, как правило, не в одной какой-то определенной статье, а лежит в основе нескольких норм, устанавливающих основания и порядок реализации дисциплинарной ответственности, вытекает из целого ряда процессуальных правил.

Таким образом, можно вести речь о трех группах принципов административных производств, входящих в административный процесс и закрепленных в административно-процессуальном законодательстве:

— *общих*, вытекающих из общих принципов права, проявляющих свою сущность в административных производствах в целом;

— *обусловленных видовой спецификой административных производств*, отражающих особенности нормотворческих, правонаделительных и правоохранительных производств;

— *отдельно взятого административного производства* (поощрительного, дисциплинарного, исполнительного[1]).

Учитывая сказанное, к числу общих (универсальных) принципов административных производств, входящих в административный процесс, могут быть отнесены только следующие: 1) законности; 2) охраны интересов личности и государства; 3) гласности; 4) объективной (материальной) истины; 5) оперативности; 6) национального языка; 7) самостоятельности в принятии решения.

Перечисленные принципы могут быть закреплены либо в одной определенной статье, либо в ряде норм, включающих процессуальные правила, раскрывающие и конкретизирующие содержание определенного принципа, обеспечивающих его реализацию на практике.

Раскроем содержание общих для административных производств принципов административного процесса.

1. Принцип *законности* — универсальный принцип, распространяющийся на все без исключения стороны общественной и государственной жизни, в том числе и на административный процесс.

Статья 15 Конституции Российской Федерации установила, что «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные

[1] Об исполнительном производстве : федер. закон Рос. Федерации от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 25.12.2023). Ст. 4.

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 *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 Российской Федерации). А в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» это указание Конституции Российской Федерации сформулировано как один из принципов гражданской службы (ст. 4); статья 18 данного федерального закона 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».

3. 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 со статьей 5 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации») при рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом «гражданин имеет право... 2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну».

4. Принцип *объективной (материальной) истины* означает, что орган исполнительной власти (должностное лицо), ведущий производство по делу, 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 объективной (материальной) истины возлагает на должностных лиц,

возбуждающих, рассматривающих или пересматривающих административное дело, ряд важных обязанностей, которые связаны с точным отражением в процессуальных документах индивидуальной конкретной ситуации, требующей разрешения, и непредвзятой оценкой фактических обстоятельств дела при принятии по нему решения.

5. Принцип *оперативности 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 разумные 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.

6. Принцип *национального языка* вытекает из положений Конституции Российской Федерации, согласно которым государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык как язык государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации; наряду с этим республики вправе устанавливать свои государственные языки (ст. 68), это обусловлено конституционным правом каждого «на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения» (ст. 26). 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.

7. 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.

Принципами административного судопроизводства как составной части административного процесса в соответствии со статьей 6 КАС РФ 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 суда[1].

§ 5. Стадии административного процесса

Административный процесс, включающий различные виды производств, разворачивается во времени, через определенную процедуру, которая имеет свое начало, продолжение и завершение и складывается из предусмотренных законом и осуществляемых в логической последовательности действий участников процесса. Исходя из этого, общая теория права, в том числе наука административного права, различают в названной процедуре определенные стадии (а в рамках стадии — этапы), в пределах которых участники административного процесса обязаны или правомочны совершать предусмотренные законом действия для достижения промежуточных (в рамках стадии) и конечного (в рамках производства) результата. Если категория «производство» обусловлена предметной характеристикой разрешаемых индивидуальных конкретных дел и лежит в основе структуры административного процесса, то категория «стадия» отражает динамико-временную характеристику административно-процессуальной деятельности и используется для характеристики порядка, последовательности процессуальных действий в рамках конкретного производства.

Стадия определяется как часть процесса, в пределах которой участники конкретного 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. К ним относятся:

1) возбуждение производства по административному делу;

2) рассмотрение административного дела;

3) принятие решения по административному делу;

---

[1] Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 25.12.2023).

4) пересмотр решения по административному делу;

5) 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 (прежде всего в положительном ключе) требует соответствующей юридической процедуры в виде адекватного административного производства, входящего в административный процесс[1], либо производства, входящего в состав административного судопроизводства. Заметим, что в статье 126 Конституции Российской Федерации термин «административное дело» использован применительно к осуществлению административного судопроизводства.

В административных регламентах осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентах предоставления государственных услуг раздел, касающийся состава, последовательности и сроков выполнения административных процедур, требований к порядку их выполнения состоит из подразделов, соответствующих количеству административных процедур. То есть динамико-временная характеристика осуществления государственного контроля (надзора) или предоставления государственных услуг в административных регламентах представлена не в виде стадий (или этапов), а в виде *административных процедур* как логически обособленных последовательностей административных действий при исполнении государственной функции, имеющих конечный результат и выделяемых в рамках исполнения государственной функции» либо «логически обособленных последовательностей административных действий при предоставлении государственных услуг и услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственной услуги, имеющих конечный результат и выделяемых в рамках предоставления государственной услуги.

Административные процедуры, о которых идет речь в административных регламентах исполнения государственных функций и административных регламентах предоставления государственных услуг, регулирующих порядок регистрации и выдачи лицензий, которые относятся к числу процессуальных форм деятельности органов исполнительной власти, следует рассматривать в качестве стадий (либо этапов) соответствующего регистрационного или лицензионного производства.

Рассмотрим кратко основные стадии административного процесса на примере процессуальных форм деятельности органов государственного управления (административных производств), входящих в административный процесс.

---

[1] См.: Сорокин В. Д. Указ. соч. 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 разрешение индивидуального конкретного дела и достижение, в конечном счете, предусмотренного законом результата, то начало этой процедуры связано с необходимостью документального оформления индивидуально-конкретной ситуации, нуждающейся в разрешении. Иначе говоря, для возбуждения того или иного производства требуется составление и представление в уполномоченный орган государственного управления (иной уполномоченный государственный орган) необходимых (как правило, предусмотренных законом) официальных документов, отражающих особенности той или иной индивидуально-конкретной ситуации.

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, осуществляется сбор необходимых и достаточных доказательств, определяется круг процессуальных участников, причастных к предстоящему рассмотрению административного дела, в частности, привлечение специалистов, экспертов, переводчика и т. д.

2. *Рассмотрение административного дела* — 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 устанавливается фактическая основа дела: исследуются и оцениваются представленные документы, доказательства и все обстоятельства дела, необходимые для последующего обоснованного юридического решения, принимаемого полномочным органом или должностным лицом.

На этой стадии действуют процессуальные правила, регулирующие порядок рассмотрения (слушания) 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.

3. *Принятие решения по административному делу* — процессуальная стадия, характерная тем, что она непосредственно связана с принятием итогового юридического решения, подготовленного процессуальными действиями участников административного производства на его предыдущих стадиях, которое разрешает индивидуально-конкретную ситуацию по существу.

При этом термин «решение» является юридически обобщенным выражением конкретного правового акта, который обязательно принимается

по 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[1]; 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 как порядок принятия юридического решения, так и правила его оформления. Эти правила устанавливают порядок принятия решения коллегиальным органом исполнительной власти, а также органом единоначальным, в том числе правомочным должностным лицом. Правила оформления решения содержат требования, касающиеся обязательных реквизитов и содержания принимаемого юридического решения.

4. *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, как правило, лицами, которым непосредственно адресовано решение по административному делу, либо интересы которых затрагивает принятое решение.

Административное решение, принятое в результате осуществления административного производства, может быть пересмотрено по протесту прокурора, что предусмотрено статьей 23 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Пересмотр решения как стадия производства предшествует стадии исполнения решения, приостанавливая исполнение решения, которое подлежит пересмотру, до принятия решения по жалобе или протесту на это решение. Стадия пересмотра решения предусмотрена в отдельных юрисдикционных

[1] Так, например, Министерство здравоохранения Российской Федерации в пределах своей компетенции принимает нормативные правовые акты в виде приказов министра (п. 10.23 Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утв. пост. Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 608 (ред. от 30.11.2023).

производствах, например: производстве по делу об административном правонарушении, производстве о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, исполнительном производстве.

Для нормотворческого, лицензионного и регистрационного административных производств пересмотр принятого решения не является стадией этих производств. Фактически пересмотр принятого решения осуществляется в рамках самостоятельного административного производства по рассмотрению такого обращения, как жалоба либо в порядке административного судопроизводства. Так, глава 21 КАС РФ регламентирует «производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов». Аналогичным образом АПК РФ предусматривает производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов судом по интеллектуальным правам (гл. 23).

5. *Исполнение решения по административному делу.* Это еще одна обязательная стадия, которой завершается конкретное административное производство, входящее в административный процесс.

Юридические решения, принимаемые в рамках нормотворческих производств, представляют собой нормативные акты, содержащие общие правила поведения, то есть правовые нормы. Началом реализации нормативного акта государственного управления является вступление его в силу, момент которого определяется органом, принявшим нормативный правовой акт.

Юридические решения, принимаемые в результате осуществления правонаделительных и правоприменительных производств, закрепляются в индивидуальных правовых актах (постановлениях, решениях, приказах, распоряжениях), адресованных 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[1].

[1] См.: Сорокин В. Д. Указ. соч. С. 241–242.

Действующее законодательство при помощи административно-процессуальных норм определяет и регулирует основные элементы порядка реализации юридических решений, принимаемых посредством правонаделительных и правоохранительных производств, входящих в административный процесс.

Стадии административного судопроизводства определяются законодательством об административном судопроизводстве, к примеру, разделом III КАС РФ — «Общие правила производства в суде первой инстанции», разделом V КАС РФ — «Упрощенное (письменное) производство по административным делам».

Глава 2. Понятие и система административно-процессуального права

§ 1. О подходах к пониманию административно-процессуального права

Статья 72 (п. «к») Конституции Российской Федерации среди предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов называет «административное» и «административно-процессуальное» законодательство, что, в свою очередь, актуализирует вопрос об определении границ административно-процессуального законодательства и его места в системе российского права.

В учебной литературе можно встретить мнение о том, что «административно-процессуальное право» получило конституционную «прописку»[1]. Однако словосочетание «административно-процессуальное право» в административно-правовой литературе трактуется по-разному. В большинстве случаев термин «административно-процессуальное право» используется авторами либо как синоним словосочетания «административно-процессуальное законодательство», либо как собирательный термин для характеристики административно-процессуальных норм.

Существующие в литературе различия во мнениях о статусе административно-процессуального законодательства в системе российского права обусловлены отсутствием единого подхода, прежде всего, к понятию и структуре административного процесса, урегулированного административно-процессуальными нормами.

Так, сторонники *юрисдикционного подхода* к пониманию административного процесса рассматривали нормы, регламентирующие административно-процессуальную деятельность, в качестве *института административного права*. Расширение взглядов Н. Г. Салищевой с юрисдикционного до комплексного (на базе юрисдикционного) подхода к пониманию административного процесса не изменили ее позиции. Она указывает, что в настоящее время «формируется институт административного процесса»[2].

Сторонники *судебного подхода* к пониманию административного процесса связывают административно-процессуальное право с *законодательством об административном судопроизводстве*[3]. По их мнению, «статусом

[1] Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Эксмо, 2010. С. 299.

[2] Административный процесс : учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М. А. Штатиной. С. 7.

[3] См.: Святохина Ю. В. Административно-процессуальное право: формирование и содержание административно-юстиционной модели : автореф. дис. … канд. юрид. наук. — Воронеж :

отрасли права может обладать только правосудие по административным делам — собственно административный процесс, а административные процедуры (как позитивные, так и юрисдикционные) необходимо считать частью общего административного права»[1].

У сторонников *управленческого подхода* к пониманию административного процесса не было единодушия в этом вопросе. Их мнения разделились и представлены тремя позициями по поводу места административно-процессуальных норм в системе российского права.

1. Ряд ученых утверждает, что эти нормы следует рассматривать как *самостоятельную отрасль системы национального права*[2]. Сторонниками выделения административно-процессуального права в качестве самостоятельной отрасли права являются такие ученые, как В. Д. Сорокин, Г. А. Кузмичева, В. А. Лория, О. К. Застрожная, А. П. Коренев, В. Е. Севрюгин, А. И. Стахов, Н. В. Макарейко и другие. Отдельные авторы признают наличие оснований для такого подхода[3]. Отметим, что количество сторонников идеи выделения административно-процессуального права в качестве самостоятельной отрасли права в России продолжает расти. К их числу можно отнести авторские коллективы учебников, курсов лекций по административно-процессуальному праву, изданных в последние годы[4].

Данную позицию разделяют также сторонники «интегративного» и «комплексного» (на основе управленческого) подхода к пониманию административного процесса.

Так, сторонники «интегративного» подхода рассматривают административно-процессуальные нормы как самостоятельную отрасль Российского права, регламентирующую два массива однородных общественных отношений:

Воронеж. гос. ун-т, 2007. С. 11–12; Волков А. М., Лютягина Е. А. Административно-процессуальное право: учебник для вузов. — М. : Юрайт, 2022. — 299 с.

[1] Никольская А. А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2007. С. 9.

[2] Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. С. 74–109: Килясханов И. Ш. Предисловие // Административно-процессуальное право : курс лекций / под. ред. И. Ш. Килясханова. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. 2004. С. 3–10; Макарейко Н. В. Административно-процессуальное право : учебное пособие. — М. : Юристъ, 2008. С. 17–27.

[3] Масленников М. Я. Перспективы формирования правовой отрасли «Российское административно-процессуальное право» // Административный процесс: теория и практика: сборник. — М., 2008. С. 40–41; Махина С. Н. Административно-процессуальное право: понятие, предмет, метод, система (§ 9 гл. 22); Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. — Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С. 613–622.

[4] Кайнов В.И., Сафаров Р.А., Терентьев Р.В. Административно-процессуальное право России : учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. — М. ; Берлин : Директ-Медиа, 2021. — 265 с.; Административно-процессуальное право : курс лекций / С. Ю. Анохина, М. В. Костенников, П. Н. Левин [и др.]. 2-е изд., перераб. и доп. — Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2018. — 336 с.

— общественные отношения, возникающие в связи с применением органами и должностными лицами публичной администрации, иными административно-публичными органами исполнительных административно-правовых мер в рамках разрешаемых административных дел;

— общественные отношения, возникающие в связи с применением судебными органами судебных административно-правовых мер в рамках разрешаемых ими судебно-административных дел[1].

2. Ряд ученых, например, Ю. А. Тихомиров, И. В. Панова, Е. Г. Лукьянова рассматривают административно-процессуальные нормы как *подотрасль административного права*[2].

3. Д. Н. Бахрах полагает, что административно-процессуальное право — всего лишь большая группа норм, регулирующих отдельные процедуры властной деятельности и находящихся в системе административного права[3]. По его мнению, сейчас *административно-процессуальное право существует как объединение процессуальных норм, систематизированных в рамках отдельных институтов административного права*. Многие из них имеют свою процессуальную часть. Административно-процессуальное право «это пока не упорядоченная, не систематизированная группа норм. Поэтому говорить о ней как о подотрасли, как системе сложившихся институтов в рамках административно-правовой отрасли права преждевременно. Сейчас такой подход можно оценить, как прогноз, пожелание, но не как реальное состояние административно-процессуального права»[4].

Административно-процессуальное законодательство, регламентирующее процессуальные формы деятельности субъектов государственного управления, не сложилось еще как систематизированная обособленная часть, отрасль законодательства Российской Федерации. По мнению П. И. Кононова, оно представляет собой не систематизированную совокупность нормативных правовых актов и их отдельных частей (разделов, глав, статей), содержащих административно-процессуальные нормы, регулирующие порядок осуществления различных видов административных производств[5].

При этом обращается внимание на следующие особенности административно-процессуального права:

---

[1] Административно-процессуальное право России : учебник для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. С. 32.

[2] Тихомиров Ю. А. Административное право: новый подход к предмету // Государство и право. 1997. № 6. С. 23; Панова И. В. Административно-процессуальное право России, 2007. С. 13–14; Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. — М., 2003. С. 204.

[3] Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник, 2010. С. 299–300; Кононов П. И. Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации : дис. … д-ра юрид. наук. — М., 2001. С. 95.

[4] Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 299.

[5] Кононов П. И. Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации : дис. … д-ра юрид. наук. С. 95.

1) процессуальные нормы не систематизированы в рамках административно-правовой отрасли, но органично включены в рамки отдельных административно-правовых институтов;

2) процессуальные нормы вторичны, так как они существуют для того, чтобы обеспечить эффективную реализацию материальных норм. Административно-процессуальное право — это обеспечивающая подсистема отрасли;

3) разнообразие источников административно-процессуального права — это общая особенность административного права. Соответствующие нормы могут быть в законах и подзаконных актах, принимаемых федеральными органами, а также в актах органов субъектов Российской Федерации и других источниках;

4) оно обслуживает материальные нормы многих отраслей права, прежде всего конституционное, административное, земельное и иные отрасли публичного права. Кроме того, нормы о регистрации актов гражданского состояния, сделок с имуществом, банкротстве, исполнительном производстве обеспечивают гражданское, семейное, гражданско-процессуальное право[1].

Приведенные особенности в большей степени относятся к характеристике административно-процессуальных норм, а не административно-процессуального права. Представляется, что понятие «административно-процессуальное право» производно от понятия «административный процесс», а не от термина «административно-процессуальные нормы», который используется для характеристики норм, регламентирующих как процессуальные, так и внепроцессуальные виды административных процедур.

Различия в подходах о месте норм административно-процессуального законодательства в системе российского права напрямую связаны с представлениями указанных авторов о понятии и структуре административного процесса. Чем больше административных производств, являющихся, по сути, управленческими процедурами, не соответствующими признакам процесса как юридической категории, включается тем или иным сторонником «управленческого» подхода в структуру административного процесса, тем меньше у него оснований рассматривать нормы, регламентирующие эти производства и процедуры, как самостоятельную процессуальную отрасль права.

Мнение о целесообразности выделения административно-процессуальных норм в качестве самостоятельной отрасли отечественной правовой системы впервые было высказано В. Д. Сорокиным[2] и получило в его трудах[3] обстоятельное научное обоснование, суть которого в следующем.

Как известно все отрасли права подразделяются на материальные, процессуальные и комплексные. По мнению В. Д. Сорокина, признаками

---

[1] Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник, 2007. С. 252–253.

[2] Сорокин В. Д. Вопросы теории административно-процессуального права: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Л.: 1968. С. 36-37.

[3] См.: Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. — М. : Юрид. лит., 1972. С. 52–77.

процессуальной отрасли российского права являются не традиционные «предмет и метод», а три системных признака:

а) наличие своего предмета регулирования (то есть *наличие соответствующей, отличающейся от иных, группы общественных отношений,* сложившихся в социально-правовой среде);

б) наличие соответствующей степени внутренней организации, позволяющей данной группе норм выступать элементом системы права в целом (то есть наличие определенной внутренней структуры, элементами которой являются институты);

в) способность взаимодействовать с иными отраслями как системами одного и того же уровня. Этот признак в полной мере присущ трем группам процессуальных норм, образующим, соответственно, три процессуальные отрасли: гражданско-процессуальное, административно-процессуальное и уголовно-процессуальное право.

Перечисленные три системных признака рассматриваются ученым как совокупный критерий выделения процессуальной отрасли права.

Другие группы процедурных норм, которые не обладают перечисленными системными признаками, действуют в границах соответствующих материальных отраслей российского права, за исключением, разумеется, гражданского, административного и уголовного, «потребности» которых в полной мере удовлетворяются одноименными процессуальными отраслями.

Как видим, в предложенной В. Д. Сорокиным конструкции не нашлось места отраслевому методу правового регулирования, поскольку, по его мнению, метод правового регулирования обусловлен единым предметом правового регулирования, следовательно, *«принадлежит» всей системе права в целом,* отражает особенности права как социального регулятора отношений социально-правовой среды и, следовательно, не может принадлежать каждой отрасли[1]. Потребности отдельно взятой отрасли метод правового регулирования обслуживает в составе трех существующих типов правового регулирования (гражданско-правового, в котором доминирует дозволение; административно-правового, в котором доминирует предписание; уголовно-правового, в котором доминирует запрет)[2]. Основные разновидности юридического процесса в форме гражданского, административного и уголовного процессов есть своего рода каналы реализации одноименных типов метода правового регулирования. В свою очередь, процессуальные нормы, регулирующие осуществление гражданско-правового, административно-правового и уголовно-правового типа регулирования, выступают в качестве элементов системы российского права, то есть его процессуальных отраслей[3].

---

[1] Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник, 2008. С. 76.

[2] См. об этом подробнее: Там же. С. 37–46.

[3] Там же. С. 61–71.

Анализ существующих взглядов отечественных ученых-административистов по вопросу о возможности выделения административно-процессуального права в качестве самостоятельной отрасли российского права, действующего административно-процессуального законодательства, позволяет заключить, что в настоящее время административно-процессуальному праву присущи все признаки самостоятельной отрасли российского права.

Коллектив авторов данного учебника поддерживает мнение В. Д. Сорокина о том, что «административно-процессуальное право есть отрасль российского права, регулирующая общественные отношения, возникающие в связи с разрешением индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации, а также иными компетентными субъектами»[1]. Причем административно-процессуальное право как самостоятельная отрасль права включает в себя только те процессуальные нормы, которые регулируют административные производства, входящие в структуру административного процесса, и административное судопроизводство. Все иные административно-процедурные и организационные нормы, регламентирующие порядок осуществления иных видов управленческой деятельности, являются составной частью соответствующих административно-правовых институтов.

Таким образом, административно-процессуальное право как отрасль права включает две группы административно-процессуальных норм.

Первая группа состоит из норм административно-процессуального законодательства, регламентирующих процессуальные формы деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также иных органов, осуществляющих государственное управление, то есть норм, регламентирующих административные производства, включенные в структуру административного процесса, исходя из управленческого подхода к его пониманию. Об этих нормах речь идет в пункте «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, согласно которому «административно-процессуальное» законодательство находится «в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации».

Вторая группа включает нормы процессуального законодательства, регулирующие деятельность судебной власти по отправлению административного судопроизводства. Для обозначения данного комплекса норм используются термины «административно-процессуальное право», «административно-судебное право»[2], «судебное административное право»[3]. Несмотря

---

[1] Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник, 2008. С. 101–102.

[2] Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Государство и право. 2005. № 2. С. 22.

[3] Зеленцов А. Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». — М. : Юнити-Дана, 2015. С. 331–352.

на эти терминологические импровизации вокруг наименования норм, регламентирующих административное судопроизводство, с формально юридической точки зрения их следует отнести к административно-процессуальным. Данные процессуальные нормы являются составной частью процессуального законодательства, находящегося в ведении Российской Федерации, о котором речь идет в пункте «о» статьи 72 Конституции Российской Федерации.

Предлагаемый вариант содержания административно-процессуального законодательства в полной мере учитывает существующие в отечественной и зарубежной науке подходы к пониманию административного процесса и позволяет рассматривать это законодательство в качестве самостоятельной отрасли российской правовой системы — «административно-процессуальное право», включающей в качестве его подотраслей указанные группы административно-процессуальных норм.

§ 2. Предмет административно-процессуального права как самостоятельной отрасли российского права

Определяющим среди трех системных признаков процессуальной отрасли права, конечно, является первый — *предмет*[1] правового регулирования.

При характеристике предмета административно-процессуального права как самостоятельной отрасли российского права воспользуемся трудами В. Д. Сорокина и процитируем из них выдержки, которые в полной мере разделяем.

По мнению В. Д. Сорокина, формирование научных представлений о предмете процессуальной отрасли российского права, в отличие от предмета материальной отрасли, происходит под воздействием, по крайней мере, следующих обстоятельств, проявляющихся в совокупности.

Во-первых, на предмет процессуальной отрасли права существенное влияние оказывает характер предмета той материальной отрасли, с которой данная процессуальная отрасль наиболее тесно связана и, образно говоря, носит ее имя. Подобная обусловленность определяется, прежде всего, назначением любой процессуальной отрасли — обеспечить реализацию правовых норм материальных отраслей и главным образом своей одноименной материальной отрасли.

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.* Поэтому предмет процессуальной

[1] Проблема предмета административно-процессуального права, а также вариант ее решения были предложены В. Д. Сорокиным в докторской диссертации «Вопросы теории административно-процессуального права», защищенной в 1968 г. на юридическом факультете Ленинградского государственного университета.

отрасли права выглядит более сложным в структурном отношении, нежели предмет материальной отрасли, поскольку он включает в себя несколько элементов, а именно фактическое общественное отношение, ставшее предметом регулирования материальной отрасли, плюс материальное правовое отношение, опосредующее данное общественное отношение и являющееся, следовательно, его своеобразной второй стадией.

Стало быть, в сферу действия той или иной процессуальной отрасли «попадает» соответствующее материальное правовое отношение. Иначе и быть не может, ибо фактическое отношение, приобретая форму правового отношения с целью достижения правового результата, может это сделать *только с* помощью соответствующих процессуальных норм российского права, регулирующих процедуру достижения требуемого или желаемого юридического результата[1].

Во-вторых, на предмет процессуальной отрасли права «несомненное влияние оказывает и наличие соответствующего вида процесса — гражданского, административного и уголовного. 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.

Нормативное регулирование процессуальной деятельности определенных органов государственной власти составляет немалую задачу соответствующей процессуальной отрасли российского права. В наиболее сложном виде эта задача стоит перед административно-процессуальным правом, от которого требуется надлежащее регулирование широкой и многообразной процессуальной деятельности многочисленных органов исполнительной власти Российской Федерации, и субъектов Российской Федерации»[2].

В-третьих, «на предмете процессуальной отрасли российского права, несомненно, отражается то обстоятельство, что помимо ”обслуживания” своих, одноименных отраслей, они участвуют в необходимых масштабах в реализации определенных групп правовых норм и иных материальных отраслей российского права»[3].

В-четвертых, «поскольку отношения, регулируемые материальным административным правом, входят основной частью в предмет административно-процессуального права, постольку характеристика предмета материального административного права в принципе будет приемлема и для характеристики предмета процессуального административного права»[4].

---

[1] Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник, 2008. С. 83–84.
[2] Там же. С. 84.
[3] Там же.
[4] Там же.

В итоге можно сказать, что предмет административно-процессуального права представляет собой сложное структурное явление, объединяющее следующие составные части:

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

б) те общественные отношения, регулируемые нормами гражданского, трудового, финансового, семейного и других отраслей российского права, которые (отношения) связаны с решением задач государственного управления, то есть осуществления исполнительной власти и для своей реализации требуют процессуальных действий органов исполнительной власти;

в) сама процессуальная деятельность органов исполнительной власти и некоторых других субъектов, управомоченных на это законом»[1].

С принятием законодательства об административном судопроизводстве в качестве третьей составной части предмета административно-процессуального права будут выступать общественные отношения, складывающиеся как в ходе процессуальной деятельности органов исполнительной власти, так и в ходе процессуальной деятельности суда по осуществлению административного судопроизводства.

§ 3. Система административно-процессуального права

Система общественных отношений, составляющих предмет регулирования административно-процессуального права, лежит в основе и предопределяет соответствующее системное расположение административно-процессуальных норм в структуре одноименной отрасли, обеспечивающих реализацию этих отношений.

Элементами системы любой отрасли права выступают институты данной отрасли, то есть группы правовых норм, регулирующие однородные по характеру виды общественных отношений, входящие в предмет правового регулирования данной отрасли права.

Мнение В. Д. Сорокина о системе административно-процессуального права основано на управленческом подходе к пониманию административного процесса. С его точки зрения, основу системы административно-процессуального права составляют две большие группы норм, различающиеся между собой по конкретному содержанию регулируемых ими общественных отношений.

Первая группа норм составляет *Общую часть* административно-процессуального права. Она регулирует вопросы *общего* свойства, магистрального характера, которые могут быть распространены на самые различные

[1] Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник, 2008. С. 85.

группы отношений. Сюда относятся, 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, то есть составляющих ее производств, в целом, основы правового положения ее участников и др.[1]

Другая большая 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.

Общая часть, по мнению В. Д. Сорокина, включает группы норм (институты), регулирующие:

1) статус участников административного процесса;

2) порядок производства по индивидуально-конкретным делам в сфере государственного управления;

3) контрольно-надзорную деятельность в целях обеспечения законности при рассмотрении индивидуально-конкретных дел органами исполнительной власти[2].

Предложенный вариант системы административно-процессуального права нуждается в корректировке с учетом принятия КАС РФ.

Содержание Особенной части административно-процессуального права обусловлено структурой административного процесса и включает группы норм (институты), регулирующие как отдельные виды административных производств, так и виды производств, входящих в состав административного судопроизводства.

Соответственно, в рамках Особенной части административно-процессуального права можно выделить две подотрасли.

Одна подотрасль будет включать институты, регулирующие следующие административные производства, являющиеся процессуальными формами деятельности органов исполнительной власти:

1) по принятию нормативных актов государственного управления;

2) по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления;

3) регистрационное;

4) лицензионное;

5) по делам о поощрениях;

6) по дисциплинарным делам;

---

[1] См.: Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. 2008. С. 103.

[2] См.: Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. 2008. С. 104–106.

7) по применению отдельных мер административного предупреждения;

8) по делам об административных правонарушениях;

9) исполнительное;

10) по административно-правовым жалобам и спорам.

Другая подотрасль будет включать институты, регулирующие деятельность судов общей юрисдикции по рассмотрению отдельных категорий административных дел и деятельность арбитражных судов по рассмотрению возникающих из административных и иных публичных правоотношений экономических споров.

Содержание Общей части имеет обслуживающий характер для указанных подотраслей Особенной части административно-процессуального права и обусловлено их содержанием. Анализ административно-процессуального законодательства показывает, что нормы Общей части, обслуживающие подотрасль Особенной части, включающую административные производства, сложно назвать общими, поскольку они рассредоточены по нормативным актам, регламентирующим конкретные административные производства, и являются общими только для соответствующего производства. Общая часть как структурный элемент административно-процессуального права для норм, регламентирующих административные производства, является понятием собирательным.

Структурно выделены только нормы Общей части административно-процессуального права, обслуживающие подотрасль Особенной части, регламентирующую административное судопроизводство (разд. I–III КАС РФ).

§ 4. 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, урегулированную административно-процессуальными нормами, можно говорить об источниках административно-процессуального права в широком и узком смысле.

В широком смысле под источниками административно-процессуального права следует понимать официально опубликованные и (или) 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 (или) 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 источников система источников административно-процессуального права, по сути, не отличается от системы источников материального административного права.

В зависимости от правовых свойств источников административно-процессуального права в их систему включены следующие виды нормативных юридических актов.

Конституция Российской Федерации — нормативный правовой 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 Российской Федерации (ч. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации).

Ключевое значение на развитие взглядов отечественных ученых-административистов о понятии и структуре административного процесса и совершенствовании административно-процессуального законодательства, о котором прямо сказано в пункте «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, имеют положения Конституции о том, что судебная власть в Российской Федерации осуществляется, в том числе посредством «административного» судопроизводства (ч. 2 ст. 118). Для именования данного вида судопроизводства использована терминология, производная от категории рассматриваемых дел, получивших наименование «административных» (ст. 126).

Ряд норм Конституции Российской Федерации, наряду с материально-правовыми, 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); объединятся, 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). 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 статья 115 Конституции Российской Федерации, 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: от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»; от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

Федеральные законы. Это основная по численности группа законодательных источников, многие из которых содержат нормы административно-процессуального права. К числу таковых относятся следующие: от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»; от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»; от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»; от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»; от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» и др.

Специфическую группу федеральных законов образуют систематизированные акты федерального уровня — кодексы, среди которых важную роль источника административно-процессуального права играют: КоАП РФ[1], его разделы IV и V содержат административно-процессуальные нормы, регулирующие порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях и порядок исполнения административных наказаний, КАС РФ, АПК РФ.

Нормативные указы Президента Российской Федерации — самостоятельная группа источников административно-процессуального права, отражающих полномочия Президента России как главы государства в сфере государственного управления. Перечислим ряд указов Президента Российской Федерации, содержащих административно-процессуальные нормы, регулирующие соответствующие производства, входящие в административный процесс: от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу

[1] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 25.12.2023).

актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»; от 7 сентября 2010 г. № 1 099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации».

Постановления — нормативные акты Правительства Российской Федерации. Осуществляя в соответствии со статьей 110 Конституции Российской Федерации исполнительную власть, Правительство Российской Федерации 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. № 1009, которым были утверждены «Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»; от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»; от 17 июля 1995 г. № 713, которым были утверждены «Правила регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации».

Нормативные правовые акты федеральных министерств и некоторых других федеральных органов исполнительной власти. Подзаконное нормотворчество названных федеральных структур является необходимым условием обеспечения исполнения ими государственных функций и предоставления государственных услуг в определенной сфере деятельности. Важную роль в регулировании процессуальных форм реализации государственных функций и предоставления государственных услуг играют административные регламенты, которые, в частности, определяют «состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий)» в рамках отдельных производств, входящих в структуру административного процесса. К числу этих актов, например, относятся: приказ Минюста России от 4 октября 2013 г. № 187 «Об утверждении Порядка организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации»; Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденный приказом МВД России от 31 декабря 2017 г. № 984; Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по регистрации транспортных средств, утвержденный приказом МВД России от 21 декабря 2019 г. № 950 и др.

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 могут служить: закон Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 г. № 273–70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» (ред. от 21.12.2022), регламентирующий элементы производства по делам об административных правонарушениях, установленных данным законом; постановление Правительства Санкт-Петербурга от 25 июля 2011 г. № 1 037 «О Порядке разработки и утверждения исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга административных регламентов предоставления государственных услуг и административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора)» (ред. от 25.06.2020), регламентирующее нормотворческую деятельность исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга; Административный регламент Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга по предоставлению государственной услуги по осуществлению лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами, утвержденный распоряжением Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга от 31 августа 2016 г. № 32-р (ред. от 29.09.2022), регламентирующий лицензионное производство.

По форме (наименованию) источников административно-процессуального права они принимаются в виде положений, правил, уставов, инструкций, административных регламентов.

§ 5. Взаимодействие административно-процессуального права с другими отраслями российского права

Одной из особенностей административно-процессуальных норм является то, что они обеспечивают реализацию материальных норм не только административного права, но и многих других отраслей права.

Приступая к краткой характеристике реальных связей административно-процессуального права с другими отраслями российского права, отметим, что административно-процессуальные нормы наиболее тесно и многообразно связаны с материальными административно-правовыми нормами, то есть с административным правом. К примеру, в рамках реализации права граждан Российской Федерации на оружие определенного вида и типа, нормы административно-процессуального права определяют порядок выдачи лицензий на приобретение оружия, разрешений на его хранение и ношение. Административно-процессуальные нормы, регламентирующие производство по делам об административных правонарушениях,

обеспечивают применение административного наказания к лицу, совершившему административное правонарушение.

1. Взаимодействие административно-процессуального права с *конституционным* правом проявляется в следующем.

1.1. Ряд закрепленных в главе 2 Конституции Российской Федерации прав и свобод граждан Российской Федерации, а также их обязанностей составляет основу их административно-правового статуса. Порядок реализации отдельных из них регламентируется административно-процессуальными нормами, в частности нормами, регулирующими, например:

— порядок рассмотрения обращений (предложений, заявлений, и жалоб) граждан Российской Федерации органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, о которых идет речь в статье 33 Конституции Российской Федерации;

— порядок выдачи документов, для реализации права каждого на выезд из Российской Федерации, закрепленного частью 2 статьи 27 Конституции Российской Федерации.

1.2. Часть 1 статьи 115 Конституции Российской Федерации закрепляет за Правительством Российской Федерации полномочие по изданию постановлений и распоряжений. Порядок подготовки, принятия и опубликования постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации регламентируют административно-процессуальные нормы, в том числе нормы, регулирующие производство по принятию нормативных актов государственного управления.

1.3. Характер взаимосвязи административно-процессуального права с конституционным определяется еще и тем, что конституционное право занимает ведущее положение в системе российского права и закрепляет исходные принципы всех иных отраслей российского права, как материальных, так и процессуальных. Административно-процессуальное право не составляет исключения, его исходные положения находят свое закрепление в нормах Конституции Российской Федерации.

Особое значение для нормотворчества, в том числе для подзаконного нормотворчества, имеет прямое указание Конституции Российской Федерации (п. «к» ст. 72), согласно которому 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.

В формировании такого законодательства принимают участие и уполномоченные на то субъекты подзаконного нормотворчества (органы исполнительной власти — федеральные и субъектов Федерации), которые осуществляют данную деятельность в рамках производства по принятию нормативных правовых актов государственного управления.

2. Взаимодействие административно-процессуального права с *гражданским* правом.

2.1. Реализацию права граждан заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица (ч. 1 ст. 23 ГК РФ) и приобретение организациями статуса юридического лица (п. 1 ст. 51 ГК РФ) Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (далее — ГК РФ) связывает с прохождением государственной регистрации в органах Федеральной налоговой службы в порядке, определяемом Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Только с момента государственной регистрации, осуществляемой с помощью административно-процессуальных норм в рамках данного вида регистрационного производства, гражданин приобретает право заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, а юридическое лицо считается созданным.

2.2. Государственной регистрации согласно части 1 статьи 131 ГК РФ подлежат право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение.

Признание и подтверждение государством перечисленных прав осуществляется в ходе их государственной регистрации в органах Федеральной регистрационной службы в порядке, определяемом Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» в рамках соответствующего регистрационного производства, урегулированного административно-процессуальными нормами[1].

2.3. Согласно абзацу 3 части 1 статьи 49 ГК РФ юридическое лицо может заниматься отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, только на основании специального разрешения (лицензии). Вопрос о предоставлении лицензии юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю решается в рамках *лицензионного производства*, в котором материально-правовую сторону обеспечивает гражданское право, а процессуальную — нормы административно-процессуального права, закрепленные в положениях о лицензировании конкретных видов деятельности.

2.4. Административно-процессуальные нормы в соответствии с Федеральным законом от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» регулируют порядок рассмотрения антимонопольным органом дел о нарушении

[1] См.: Об установлении порядка ведения Единого государственного реестра недвижимости, формы специальной регистрационной надписи на документе, выражающем содержание сделки, состава сведений, включаемых в специальную регистрационную надпись на документе, выражающем содержание сделки, и требований к ее заполнению, а также требований к формату специальной регистрационной надписи на документе, выражающем содержание сделки, в электронной форме, порядка изменения в Едином государственном реестре недвижимости сведений о местоположении границ земельного участка при исправлении реестровой ошибки : приказ Росреестра от 1 июня 2021 г. № П/0241 (ред. от 07.11.2022).

антимонопольного законодательства[1]. Если в ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган выявит обстоятельства, свидетельствующие о наличии административного правонарушения, антимонопольный орган возбуждает дело об административном правонарушении в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях.

3. Взаимодействие административно-процессуального права с *финансовым* правом состоит в том, что с помощью административно-процессуальных норм осуществляется *лицензирование* Банком России всех видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, как это установлено статьей 39, пунктом 6 статьи 42 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».

4. Взаимодействие административно-процессуального права с *семейным* правом.

4.1. Согласно статье 30 Семейного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (далее — СК РФ) брак заключается только в органах записи актов гражданского состояния в порядке, определяемом Федеральным законом от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния».

Только со дня государственной регистрации брака в этих органах, осуществляемой с помощью административно-процессуальных норм в форме регистрационного производства, возникают права и обязанности супругов, закрепленные материальными нормами семейного права.

4.2. 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 от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

5. Взаимодействие административно-процессуального права с *уголовным и уголовно-процессуальным* правом.

5.1. Нарушение норм уголовного права лежит в основе применения отдельных принудительных мер административного предупреждения, таких, к примеру, как: помещение несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа. Речь идет о несовершеннолетних, которые: 1) к моменту

[1] О защите конкуренции : федер. закон Рос. Федерации от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ. Гл. 9 «Рассмотрение дел о нарушении антимонопольного законодательства» (ред. от 29.12.2022); Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации : приказ ФАС России от 25 мая 2012 г. № 339 (ред. от 16.02.2016).

совершения общественно опасного деяния не достигли возраста, с которого наступает уголовная ответственность, либо 2) достигли возраста уголовной ответственности, но вследствие отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством, во время совершения общественно опасного деяния не могли в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими. Порядок применения указанной меры административного принуждения регламентируется нормами административно-процессуального права[1].

5.2. Обращения в органы внутренних дел о противоправных деяниях, совершенных сотрудниками органов внутренних дел, регистрируются и рассматриваются в порядке, установленном административно-процессуальными нормами. Если в ходе проверки по обращению выявлены признаки преступления, непосредственный исполнитель составляет мотивированный рапорт на имя руководителя, принявшего организационное решение о порядке рассмотрения обращения, и с его поручением передает рапорт в дежурную часть для незамедлительной регистрации в Книге учета заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях (далее — КУСП) и рассмотрения в соответствии с требованиями Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (далее — УПК РФ). В таких случаях налицо взаимодействие норм административно-процессуального права с нормами как уголовного, так и уголовно-процессуального права.

Такова в общих чертах связь административно-процессуального права с нормами ряда материальных и процессуальных отраслей российского права.

[1] Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федер. закон Рос. Федерации от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ. Гл. 3 (ред. от 21.11.2022).

Глава 3. Административно-процессуальные нормы и административно-процессуальные отношения

§ 1. Понятие и особенности административно-процессуальных норм

Разделяя позицию В. Д. Сорокина о выделении административно-процессуального права в качестве самостоятельной отрасли российского права, административно-процессуальные нормы мы будем рассматривать как разновидность правовых норм, которые составляют самостоятельную отрасль российского права.

К основным чертам административно-процессуальных норм, характеризующих их специфику по отношению к нормам административного права, можно отнести следующие:

1. Административно-процессуальные нормы регламентируют две группы общественных отношений.

Первая группа включает общественные отношения, которые складываются в сфере государственного управления и обеспечивают реализацию, прежде всего, ряда материальных норм одноименной отрасли права. В связи с этим материальные нормы административного права, реализация которых осуществляется в административно-процессуальной форме, то есть в рамках административных производств, входящих в структуру административного процесса, и административно-процессуальные нормы, обеспечивающие реализацию указанных материальных норм, «регулируют отношения “предметного единства”, складывающиеся в одной и той же области социально-правовой среды»[1].

Однако, как уже было отмечено, административно-процессуальное право включает нормы, регулирующие административные производства, которые обеспечивают реализацию отдельных материальных норм иных отраслей права. Общим для указанных административно-процессуальных норм является то, что они обеспечивают, прежде всего, реализацию полномочий органов исполнительной власти, а в предусмотренных законом случаях — полномочий иных субъектов (судей, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, административных комиссий).

Вторая группа включает общественные отношения, которые складываются при осуществлении административного судопроизводства, то есть правосудия по административным делам в случаях возникновения различных отклонений при реализации в сфере публичного управления материальных норм и направлены на их защиту.

[1] Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. 2008. С. 110.

2. Среди норм, обеспечивающих реализацию материальных норм административного права, следует также различать нормы, которые регулируют административные производства, входящие в структуру административного процесса (административно-процессуальные нормы), и нормы, которые являются составной частью соответствующих административно-правовых институтов и регламентируют внепроцессуальные административные процедуры (административно-процедурные нормы), обеспечивающие реализацию материальных норм данных институтов. К примеру, нормы, устанавливающие порядок присвоения очередного специального звания, назначения на вышестоящую должность, аттестации сотрудников, проведения конкурса на замещаемую вакантную должность и т. п.

Административно-процессуальные нормы, регламентирующие административные производства, входящие в структуру административного процесса, характеризуют содержание термина «административно-процессуальное законодательство» и являются нормами административно-процессуального права как самостоятельной отрасли российского права.

Административно-процедурные нормы, регламентирующие внепроцессуальные административные процедуры, обеспечивающие реализацию материальных норм в рамках соответствующих административно-правовых институтов, охватываются термином «административное законодательство» и являются нормами административного права как самостоятельной отрасли российского права.

3. Следующая черта административно-процессуальных норм обусловлена характером связи между материальными и процессуальными нормами. Если материально-правовая норма, определяя содержание прав и обязанностей субъектов права, отвечает на вопрос, что надо сделать для реализации этих прав и обязанностей, то норма процессуального права отвечает на вопрос, как, каким образом, в каком порядке названные права и обязанности могут быть реализованы, в том числе в случае возникновения препятствий нормальной реализации материальных норм. Процессуальные нормы представляют ту часть права, которая определяет порядок, последовательность, содержательную сменяемость стадий правотворчества и правоприменения.

По сути дела, административно-процессуальные нормы регламентируют порядок разрешения исполнительными органами государственной власти индивидуальных дел в сфере государственного управления, а также порядок разрешения судами подведомственных им административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, либо других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

4. Цель процессуальных норм состоит в регулировании поведения и действий участников административно-процессуальных отношений, то есть лиц, ведущих административное производство, судей, рассматривающих административное дело, и лиц, участвующих в производстве, что и определяет содержание процессуальных правоотношений.

Административно-процессуальные нормы реализуются посредством их соблюдения, исполнения, применения и использования, что обеспечивает выполнение задач административного процесса. Применение и использование норм — наиболее активные формы их реализации. Применение находит свое выражение в процессуальных актах-документах (протокол об административном правонарушении, протокол заседания коллегиального органа, рассматривающего дело, постановление органа или должностного лица)[1]. Использование выражается в действиях, совершаемых органами или должностными лицами (административное задержание, личный досмотр и досмотр вещей, изъятие вещей и документов).

5. Вопрос о структуре административно-процессуальной нормы является предметом научной дискуссии. Традиционный подход к структуре правовой нормы вообще (состоящей из гипотезы, диспозиции и санкции) может быть применен к процессуальным нормам только как общая умозрительная логическая модель, включающая максимальное число элементов, из которых она может состоять. Однако не все процессуальные нормы достигают этого максимума, многие ограничиваются минимумом — «диспозицией». В качестве гипотезы таких процессуальных норм может выступать правило, закрепленное материальной нормой, реализацию которой обеспечивает данная процессуальная норма.

Поэтому следует поддержать мнение о том, что сама постановка вопроса о структуре процессуальной нормы (и необходимости обнаружения чисто процессуальной гипотезы или санкции) некорректна, логическая норма права как модельная мыслительная конструкция может быть только комплексной и только на этом уровне возможен трехэлементный подход к ее содержанию[2].

Санкции отдельных процессуальных норм, если вести речь о чисто процессуальной санкции, представлены, чаще всего санкциями «ничтожности» (к примеру, признание правовой ничтожности действий по сбору доказательств с нарушением установленных правил, ничтожности решения по делу при отсутствии кворума, необходимого для его принятия). Санкции административно-процессуальных норм могут состоять из последствий, в виде оставления обращения без ответа по существу поставленных

---

[1] См.: Масленников М. Я. Административно-процессуальные нормы и организационно-технические (процедурные) правила: соотношение и функциональное содержание // Административный процесс: теория и практика / отв. ред. А. С. Дугенец. — М. : НОУ Школа спецподготовки «Витязь», 2008. С. 28.

[2] См.: Павлушина А. А. Указ. соч. С. 319.

в нем вопросов, и сообщении гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом, если это обращение содержит нецензурные, либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи.

В отличие от норм иных процессуальных отраслей российского права административно-процессуальные нормы имеют некоторые *особенности*.

Во-первых, существуют заметные различия и в круге субъектов, реализующих административно-процессуальные и иные процессуальные нормы. Гражданско-процессуальные и уголовно-процессуальные нормы правомочен применять строго ограниченный круг субъектов, обозначенный в соответствующих процессуальных законах. В сфере государственного управления, в которой действует разветвленная система органов исполнительной власти, круг субъектов правоприменения административно-процессуальных норм, естественно, более широк и многообразен.

Во-вторых, реализация административно-процессуальных норм далеко не всегда связана с необходимостью оказать принудительное воздействие на участников правоотношений. Элемент принуждения, как таковой, характерен лишь для сравнительно небольшой части административно-процессуальных норм, которые регулируют правоохранительные (юрисдикционные) административные производства. Если для уголовно-процессуальных норм их применение носит в основном принудительный характер, то для гражданско-процессуальных и административно-процессуальных он не специфичен.

В самом общем виде административно-процессуальная норма определяется как «установленное правомочным государственным органом Российской Федерации и субъекта Российской Федерации общее правило, регулирующее правовые отношения, возникающие при разрешении индивидуально-конкретных дел в сфере реализации властных полномочий исполнительных органов государственной власти»[1], а также при осуществлении правосудия по административным делам.

Административно-процессуальные нормы, это правила поведения, устанавливающие порядок, последовательность действий, содержание стадий, правовой статус лиц, ведущих и участвующих в административном производстве, и обеспечивающие правотворчество и правоприменение в сфере государственного управления, а также правила, регламентирующие административное судопроизводство.

[1] Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник, 2008. С. 113–114.

§ 2. Виды административно-процессуальных норм

В учебной литературе по административно-процессуальному праву можно встретить классификацию административно-процессуальных норм по следующим основаниям:

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[1];
9) виды административных процессов[2].

Поскольку административно-процессуальные нормы обеспечивают реализацию материальных норм, отдельные предложенные классификации обусловлены особенностями классификации реализуемых материальных норм.

Так деление административно-процессуальных норм по *содержанию* определяет сферу действия материальных норм, реализацию которых они обеспечивают. Нормы, регулирующие административно-процессуальные отношения, складываются:

а) в экономической сфере;
б) социально-культурной сфере;
в) административно-политической сфере;
г) межотраслевой сфере.

Критерий классификации *по объему регулирования* является своеобразным дополнением предшествующего основания классификации административно-процессуальных норм, согласно которому они делятся на *общие* и *специальные*. К общим относятся административно-процессуальные нормы, действие которых распространяется на многие отрасли государственного управления[3]. К специальным относятся административно-процессуальные нормы, регулирующие отношения, которые возникают преимущественно в пределах одной отрасли[4].

---

[1] Там же. С. 115–116.
[2] Панова И. В. Административно-процессуальное право России, 2007. С. 20.
[3] Такие нормы содержатся, например, в Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 14.02.2023).
[4] Примером акта, содержащего такого рода нормы, могут служить Правила подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденные приказом МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 (ред. от 01.08.2022).

Административно-процессуальные нормы, регламентируя административно-процессуальную деятельность уполномоченных субъектов, по аналогии с материально-правовыми нормами подразделяются:

— *по юридической силе:*

нормы, закрепленные в законах (к примеру, ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» является определяющим для иных актов, принимаемых органами исполнительной власти и регулирующих порядок рассмотрения обращений граждан структурами какого-либо ведомства) или в подзаконных нормативных актах (примером такого акта может служить приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»);

— *по характеру диспозиции:*

а) обязывающие нормы, то есть закрепляющие процессуальные обязанности. Они закрепляют меру должного поведения, выраженного в активной форме. Эти нормы реализуются путем исполнения. Примером могут служить нормы, содержащиеся в постановлении Правительства Российской Федерации от 17 декабря 1995 г., которым утверждены Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;

б) управомочивающие нормы, то есть закрепляющие процессуальные права. Они устанавливают меру возможного поведения субъекта конкретного производства. Нормы этой группы реализуются путем использования. Они содержатся, например, в статье 5 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в которой закреплены права гражданина при рассмотрении обращения;

в) запрещающие нормы, то есть содержащие меру должного поведения, выраженного в воздержании от запрещенных действий. Эти нормы реализуются путем соблюдения. Соответствующая группа норм данного вида содержится, например, в КоАП РФ, а также в других актах.

Процессуальная природа административно-процессуальных норм наиболее ярко проявляется в их классификации по видам административных производств, по кругу субъектов административного производства, по элементам процессуальной формы административного производства.

По *видам административных производств, входящих в структуру административного процесса*, следует различать:

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

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

— нормы, регулирующие регистрационное производство;

— нормы, регулирующие лицензионное производство;

— нормы, регулирующие производство по делам о поощрениях;

— нормы, регулирующие производство по дисциплинарным делам;

— нормы, регулирующие производство по применению отдельных мер административного предупреждения;

— нормы, регулирующие производство по делам об административных правонарушениях;

— нормы, регулирующие исполнительное производство;

— нормы, регулирующие производство по административно-правовым жалобам и спорам.

Отдельную группу составляют производства, входящие в состав административного судопроизводства.

По *кругу субъектов соответствующего* производства можно различать нормы, регулирующие административно-процессуальный статус двух групп субъектов:

— субъектов, представляющих властную сторону, ведущую производство по делу;

— субъектов, участвующих в производстве по делу.

К примеру, в рамках лицензионного производства это лицензирующий орган (властная сторона) и соискатель лицензии (участник производства), в рамках производства по дисциплинарному делу — руководитель, начальник (субъект дисциплинарной власти) и подчиненный (участник производства).

В административном судопроизводстве властная сторона представлена судьями (составом суда), а лицами, участвующими в деле, являются: стороны (административный истец и административный ответчик); заинтересованные лица; прокурор; органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц либо привлекаемые к участию в судебном процессе для дачи заключения по административному делу.

По *элементам процессуальной формы административного производства* можно выделить группы административно-процессуальных норм, которые устанавливают:

— задачи производства;

— принципы производства;

— круг его участников, их права и обязанности;

— систему совершаемых действий, их последовательность, стадии производства;

— сроки совершения процессуальных действий;

— виды и условия использования доказательств;

— подведомственность дел, властных действий;

— содержание и порядок оформления процессуальных документов;

— виды и порядок применения мер обеспечения производства;

— порядок возмещения процессуальных расходов.

Данная классификация позволяет провести разграничение между «административным» и «административно-процессуальным» законодательством, поскольку дает предметное представление об административно-процессуальных нормах, регламентирующих соответствующие производства и являющихся необходимым условием возникновения административно-процессуальных отношений.

§ 3. Понятие и особенности административно-процессуальных правоотношений

Изучение теоретического наследия В. Д. Сорокина позволяет выделить следующие отправные положения, раскрывающие признаки и особенности административно-процессуальных правоотношений.

Административно-процессуальные правоотношения как разновидность правовых отношений в целом характеризуют следующие признаки:

1. Административно-процессуальные правоотношения — часть системы правовых отношений, складывающихся в нашем обществе. Как разновидность правовых отношений они представляют собой предусмотренную правовой нормой юридическую связь между конкретными субъектами, обладающими определенными правомочиями и юридическими обязанностями.

2. 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.

3. Административно-процессуальные правоотношения всегда возникают на основе правовых норм. Разумеется, одного существования правовых норм еще недостаточно для возникновения правоотношения. Кроме нормы, необходимы еще и такие обстоятельства, как правосубъектность и юридический факт. Однако первичным обстоятельством для возникновения правового отношения, несомненно, является правовая норма, которая, в конечном счете, придает определенным фактам юридический характер.

4. 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-процессуальных правоотношений, возникающих в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, вовсе нет необходимости в применении принудительных мер.

Административно-процессуальные правоотношения, имея общий с материальными административно-правовыми отношениями управленческий характер, отличаются от них следующими специфическими чертами.

1. Процессуальное административно-правовое отношение отличается от материального по *особенностям 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, и, 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.

Роль юридического факта, непосредственно порождающего административно-процессуальное правоотношение, здесь выполняет соответствующее материальное правоотношение и не только административно-правовое: такими правоотношениями могут быть материальные отношения, регулируемые иными материальными отраслями российского права.

Вторичный характер административно-процессуального правоотношения проявляется в том, что оно предполагает предварительное существование определенного, так сказать, первичного материального правоотношения, которое и реализуется через процессуальное правоотношение. Это связано с тем, что «предметом любой материальной отрасли российского права является соответствующее *общественное отношение,* складывающееся в социально-правовой среде, предметом регулирования процессуальной отрасли является уже *возникшее правовое отношение»*[1].

2. Административно-процессуальные правоотношения отличаются от материальных административно-правовых отношений по *особенностям регулирования,* которые обусловлены спецификой юридических норм, регулирующих соответствующие группы административно-правовых отношений. Если материальные нормы административного права регулируют «статические» отношения, то процессуальные нормы регулируют отношения «динамические», для которых особое значение имеют действия субъектов, в том числе по реализации их процессуального статуса.

В свою очередь, действия участников административно-процессуальных правоотношений, осуществляемые в предусмотренной законом последовательности, обусловливают известную стадийность развития правоотношения.

Административно-процессуальные нормы приводят в действие весь правоприменительный механизм, обеспечивающий реализацию материальной

[1] Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник, 2008. С. 148.

нормы, — от включения в него субъектов правоотношения до окончания исполнения правоприменительного акта. Данные нормы регламентируют целиком порядок развития правоотношений: возникновение, изменение и (или) их прекращение[1].

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.

У административно-процессуальных правоотношений сложность структуры также выражается в наличии нескольких субъектов, роль которых в данном правоотношении неодинакова. В связи с этим возможно выделить основное административно-процессуальное правоотношение и отношения, которые возникают в связи с основным и являются, так сказать, попутными, 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, и, кроме того, некоторые субъекты, которые в материальном отношении не участвуют.

Круг участников административно-процессуального правоотношения значительно шире круга субъектов соответствующего материально-правового отношения. Если материально-правовое отношение возможно только между нарушителем административно-правовой нормы и органом государства, то в административно-процессуальные отношения наряду с ними включаются другие участники: потерпевший, свидетели, эксперты, переводчики, органы исполнения постановления и др.; кроме этого, связующим звеном и обязательным участником их всегда является государство в лице правомочных органов (должностных лиц), компетентных разрешать конкретное дело[2].

Таким образом, административно-процессуальные правоотношения следует рассматривать как такие регулируемые правом отношения, которые

---

[1] См.: Масленников М. Я. Административно-процессуальные нормы и организационно-технические (процедурные) правила: соотношение и функциональное содержание. С. 25–26.

[2] Масленников М. Я. Административно-процессуальные нормы и организационно-технические (процедурные) правила: соотношение и функциональное содержание. С. 29–30.

складываются 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»[1], а также разрешения административных дел в рамках административного судопроизводства.

§ 4. Содержание и виды административно-процессуальных правоотношений

В каждом правоотношении, по мнению О. С. Иоффе, необходимо различать содержание трояко рода: материальное, волевое и юридическое. В частности, к материальному содержанию относится то общественное отношение, которое им закрепляется. Юридическое содержание воплощается в субъективных правах и обязанностях его участников[2].

Если материальным содержанием административно-правового (материального) отношения является закрепляемое им фактическое общественное отношение, то материальное содержание административно-процессуального правоотношения оказывается более сложным: его составляет не только фактическое общественное отношение, закрепляемое материальным административно-правовым отношением, но также и само это материальное правоотношение. Значит, материальное содержание административно-процессуального правоотношения включает в себя два тесно связанных компонента (фактический и юридический), выступающих в единстве как определенная система и представленных формулой «общественное отношение — материальное правовое отношение»[3].

Административно-процессуальное правоотношение является, таким образом, *второй стадией реализации* фактического общественного отношения, опосредованного материальным правовым отношением.

Возникновение и юридическое содержание административно-процессуального правоотношения имеет волевую природу. Возникновение административно-процессуального правоотношения невозможно в отсутствие волеизъявления одного из субъектов такого правоотношения. Особенность таких правоотношений состоит в том, что возникнуть они могут после волеизъявления одной из сторон, а согласие второй стороны не требуется.

Так, желание лиц создать семью станет материальным основанием административно-процессуального правоотношения в рамках регистрационного производства только в том случае, когда его участники проявят взаимную волю и обратятся в органы ЗАГС с заявлением о регистрации их брака.

---

[1] Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. 2008. С. 151.
[2] См. об этом: Общая теория государства и права. — Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1961. С. 390–392.
[3] Сорокин В. Д. Указ. соч. С. 153.

Административно-процессуальное правоотношение, связанное с оспариванием действий и решений должностного лица, нарушившего права гражданина, также может возникнуть только в результате принятия гражданином волевого решения о необходимости защиты своих прав и его реализации в форме искового заявления.

В свою очередь, участник дорожного движения, нарушивший ПДД, станет участником производства по делу об административном правонарушении только в случае волеизъявления властного субъекта, уполномоченного возбудить производство по делам данной категории, составить необходимые процессуальные документы. Согласие нарушителя для этого не требуется.

Материальное содержание административно-процессуальных правоотношений в этой ситуации будет определяться на стадии возбуждения производства по делу об административном правонарушении прежде всего необходимостью установления и закрепления в процессуальных документах обстоятельств материального правоотношения, послужившего юридическим фактом для возникновения процессуальных правоотношений. На стадии рассмотрения дела об административном правонарушении материальное содержание административно-процессуальных отношений обусловлено, кроме того, необходимостью избрания и назначения соразмерного административного наказания, предусмотренного санкцией материальной нормы за совершенное административное правонарушение.

Возникновение административно-процессуальных правоотношений в той или иной сфере функционирования органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации определенным образом отражается на их материальном содержании и, значит, на зависимом от него юридическом содержании, то есть правомочиях и юридических обязанностях участников этих отношений.

Материальное содержание — главный, но не единственный критерий, определяющий юридическое содержание административно-процессуальных правоотношений. Другим критерием является субъектный состав того или иного административно-процессуального правоотношения. Субъектный состав, будучи обусловлен материальным содержанием, в свою очередь, предопределяет полномочия и обязанности участников различных вариантов правоотношений. Здесь могут быть различные варианты: гражданин и орган исполнительной власти либо его представитель; иностранный гражданин (лицо без гражданства) и орган исполнительной власти; орган исполнительной власти и государственный служащий; государственный служащий и государственный служащий; гражданин и мировой судья и другие варианты.

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

По мнению В. Д. Сорокина, административно-процессуальные правоотношения надлежит классифицировать по следующим основаниям:

1) содержание;

2) виды административного производства;

3) отраслевая принадлежность корреспондирующих материальных правоотношений;

4) соотношение прав и обязанностей их участников[1].

Административно-процессуальные правоотношения могут быть классифицированы и по другим основаниям.

По *функциям права* можно выделить регулятивные, складывающиеся на основе реализации регулятивных административно-процессуальных норм, и охранительные, возникающие на основе охранительных административно-процессуальных норм отношения. В отличие от гражданского и уголовного процесса административный процесс «обслуживает» реализацию как охранительных, так и регулятивных норм. В этом проявляется универсальный характер административного процесса.

По *характеру связей между участниками правоотношений* административно-процессуальные отношения подразделяются*:* на вертикальные отношения «власть — подчиненный», горизонтальные отношения между не соподчиненными субъектами административного права, диагональные. Вертикальные отношения в максимальной мере реализуются в сфере государственного управления, что обусловлено его иерархическим построением, изначально субординационной природой. Особенно часто эти отношения имеют место в рамках осуществления контрольно-надзорной деятельности и применения мер принуждения в рамках административного процесса. Вместе с тем в настоящее время наметилась тенденция расширения практики реализации горизонтальных отношений. Это связано с увеличением реализации диспозитивных начал в сфере государственного управления, в том числе и расширением применения административного договора.

Диагональные административно-процессуальные отношения во многом схожи с вертикальными отношениями, так как между их участниками существует элемент субординации. Однако данные субъекты входят в различные системы органов исполнительной власти, и речь идет не о линейном, а о функциональном подчинении в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности.

По *характеру юридических фактов* различают административно-процессуальные правоотношения, порожденные правомерными действиями, порожденные неправомерными действиями и порожденные событиями.

В *зависимости от способа защиты* существуют отношения, защищаемые в судебном порядке и защищаемые во внесудебном (административном)

---

[1] Сорокин В. Д. О содержании и видах административно-процессуальных правоотношений // Правоведение. 1968. № 2. С. 55.

порядке. К примеру, для современных регистрационных и лицензионных административно-процессуальных производств введен обязательный внесудебный (досудебный) порядок обжалования[1] решений и (или) действий (бездействия) регистрирующего или лицензирующего органа. В частности, в соответствии с установленными требованиями к структуре административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), структура административных регламентов должна содержать раздел, устанавливающий «досудебный (внесудебный) порядок обжалования» решений и действий (бездействия) органа, исполняющего государственную функцию (предоставляющего государственную услугу)[2].

По *видам административных производств различают:* отношения, возникающие в процессе принятия нормативных актов государственного управления; отношения, возникающие в связи с рассмотрением предложений и заявлений граждан и обращений организаций в сфере государственного управления; отношения, возникающие в производстве по делам о поощрениях; отношения, возникающие в регистрационном производстве; отношения, возникающие в лицензионно-разрешительном производстве; отношения, возникающие в исполнительном производстве; отношения, возникающие в ходе производства по дисциплинарному делу; отношения, возникающие в рамках производства по делам об административных правонарушениях.

Административно-процессуальные отношения могут быть разделены с учетом *отраслевой принадлежности*. Наличие названного критерия обусловлено универсальным характером норм административно-процессуального права, которые обеспечивают процессуальный порядок реализации не только административно-правовых норм. В этой связи можно выделить, к примеру, следующие виды административно-процессуальных отношений: возникающие в связи с реализацией административно-правовых материальных отношений; возникающие в связи с реализацией материальных отношений, урегулированных нормами гражданского права; возникающие в связи с реализацией материальных отношений, урегулированных нормами трудового права; возникающие в связи с реализацией материальных отношений, урегулированных нормами финансового права; возникающие

---

[1] См., напр.: О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : федер. закон Рос. Федерации от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ (ред. от 11.06.2022). Гл. VIII.1 «Порядок обжалования решения о государственной регистрации или об отказе в государственной регистрации».

[2] См.: Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 31.07.2023). Гл. 2.1. «Досудебное (внесудебное) обжалование заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу, либо государственного или муниципального служащего, многофункционального центра, работника многофункционального центра, а также организаций, осуществляющих функции по предоставлению государственных или муниципальных услуг, или их работников».

в связи с реализацией материальных отношений, урегулированных нормами семейного права.

Приведенные классификации еще раз подчеркивают роль и значение норм административно-процессуального права и возникающих на их основе административно-процессуальных отношений в реализации материальных норм российского законодательства.

Раздел II
АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОИЗВОДСТВА

Глава 4. Производство по принятию нормативных правовых актов государственного управления

§ 1. Понятие, цель и задачи производства по принятию нормативных правовых актов государственного управления

Подзаконное нормотворчество является одной из основных функций, возложенных на исполнительную власть. Среди федеральных органов исполнительной власти функции по нормативному правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности осуществляют, как правило, федеральные министерства. Федеральные службы и федеральные агентства не вправе осуществлять нормативное правовое регулирование в установленной сфере деятельности кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

Согласно указу Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» под функциями по принятию нормативных правовых актов понимается «издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц». Процессуальной формой реализации данной функции органов исполнительной власти является производство по принятию нормативных правовых актов государственного управления.

К основным чертам данного вида административного производства, входящего в структуру административного процесса, относятся следующие.

Цель производства — разработка и принятие нормативного акта государственного управления. Официальное определение нормативного правового акта было сформулировано в постановлении Государственной Думы от 11 ноября 1996 г. № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации». В соответствии с ним нормативный правовой акт — это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовой нормы. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

Таким образом, *нормативный правовой акт государственного управления* — это подзаконный письменный документ, принятый (изданный) в определенной форме уполномоченным субъектом государственного управления в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовой нормы.

Задачи производства:

— создание нормативной базы, направленной на организацию правоприменительной деятельности органов исполнительной власти, обеспечивающей реализацию законов. В рамках данного производства разрабатывается (конкретизируется) организационная и процедурно-процессуальная нормативная основа правоприменительной деятельности субъектов государственного управления по реализации новых и измененных норм закона;

— совершенствование правовых норм, регламентирующих правоприменительную деятельность органов исполнительной власти с учетом потребностей общественного развития и правоприменительной практики;

— выявление в проектах нормативных правовых актов коррупциогенных факторов и их последующего устранения. Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» закреплена обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Коррупциогенными факторами, согласно указанному закону, являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов организуют разрабатывающие их органы, организации, их должностные лица при проведении их правовой экспертизы.

Антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, проводит федеральный орган исполнительной власти в области юстиции при их государственной регистрации.

Результат производства — принятие и вступление в силу норм права, влекущих возникновение, изменение или прекращение административных правоотношений.

Субъектами, ведущими данное производство, являются субъекты правотворческой деятельности в сфере государственного управления на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации. Правовая основа данного производства различается в зависимости от субъекта, осуществляющего правотворческую деятельность.

К числу субъектов подзаконного нормотворчества на федеральном уровне относятся:

Президент Российской Федерации — издает *указы* (ч. 1 ст. 90 Конституции Российской Федерации). Они не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам. К примеру, положения о федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, утверждаются им же.

Правительство Российской Федерации — принимает *постановления* в соответствии с его компетенцией, определенной статьей 5 и главой 3 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», а также по иным полномочиям, осуществляемым в соответствии с Конституцией Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации, и ее субъектов.

Порядок принятия актов Правительства Российской Федерации устанавливается Правительством Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента Российской Федерации[1]. В настоящее время такой порядок установлен регламентом Правительства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 и указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

[1] О Правительстве Российской Федерации : федер. конституционный закон Рос. Федерации от 6 ноября 2020 г. № 3-ФКЗ. Ст. 23.

Федеральные органы исполнительной власти имеют право издавать нормативные правовые акты в виде *постановлений, приказов, правил, инструкций и положений.* Издание нормативных правовых актов в виде писем, распоряжений и телеграмм не допускается. При этом структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты. «Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Особое место среди нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти занимают административные регламенты осуществления государственного контроля (надзора), предоставления государственных услуг. *Административный регламент* — нормативный правовой акт, устанавливающий *порядок* предоставления государственной или муниципальной услуги и *стандарт* предоставления государственной или муниципальной услуги[1]. *Правила разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора)* утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373[2], *Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг* утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2021 г. № 1228[3].

Иные субъекты государственного управления принимают постановления, приказы, распоряжения, положения, правила, инструкции, а также иные нормативные правовые акты в соответствии с федеральными законами, регламентирующими их статус.

Например, Генеральный прокурор Российской Федерации издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции[4].

---

[1] Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 31.07.2023). П. 4 ст. 2.

[2] О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 (ред. от 20.07.2021).

[3] Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 20 июля 2021 г. № 1228.

[4] О Прокуратуре Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 25.12.2023). Ч. 1 ст. 17.

Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции, издает нормативные акты в форме указаний, положений и инструкций[1]. Правила подготовки нормативных актов Банка России устанавливаются Банком России самостоятельно[2].

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации принимает инструкции и иные нормативные правовые акты, которые утверждаются ее постановлениями[3].

К субъектам производства по принятию нормативных правовых актов государственного управления на уровне субъектов Российской Федерации относятся следующие:

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации издает указы (постановления) и распоряжения[4].

Высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают постановления, распоряжения[5].

Отраслевые органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации — приказы, распоряжения и другие нормативные акты, определенные конституцией (уставом) субъекта.

Указанные должностные лица и органы осуществляют административное нормотворчество по правилам и в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации.

§ 2. Стадии производства по принятию нормативных правовых актов государственного управления

Производство по принятию нормативных актов государственного управления, как и административный процесс в целом, состоит из нескольких последовательно осуществляемых стадий. Каждая стадия представляет собой совокупность определенных этапов и процессуальных действий специально уполномоченных субъектов государственного управления, посредством которых достигаются промежуточные и конечная цель данного производства.

Учитывая различия между нормотворческой и правоприменительной деятельностью, а также особенности целей, задач, субъектов, правовой основы и результата нормотворческого производства, перечень его стадий

---

[1] О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России) : федер. закон Рос. Федерации от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 24.07.2023). Ст. 7.

[2] О правилах подготовки нормативных актов Банка России : положение Банка России от 22 сентября 2017 г. № 602-П (ред. от 23.03.2020).

[3] Об утверждении Регламента Центральной избирательной комиссии Российской Федерации : постановление ЦИК России от 28 июня 1995 г. № 7/46-II (ред. от 15.12.2021).

[4] Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023). Ст. 26.

[5] В соответствии с ч. 3 п. 1 ст. 46 Устава Санкт-Петербурга от 28 февраля 1998 г. распоряжения губернатора Санкт-Петербурга могут иметь как индивидуальный, так и нормативный характер.

имеет существенную специфику по сравнению с общим перечнем стадий, характеризующим административный процесс в целом.

По мнению В. Д. Сорокина, производство по принятию нормативных правовых актов государственного управления образуют следующие стадии:

а) подготовка проекта нормативного правового акта государственного управления;

б) рассмотрение проекта и принятие нормативного акта государственного управления;

в) государственная регистрация нормативного правового акта государственного управления;

г) опубликование и вступление в силу нормативного правового акта государственного управления;

д) оспаривание нормативного акта государственного управления[1].

Данный вариант стадий может быть взят за основу, за исключением стадии оспаривания, которая, как представляется, является самостоятельным видом производства в рамках административного судопроизводства, содержание которого регламентируется в настоящее время КАС РФ (гл. 21) и АПК РФ (гл. 23).

При характеристике стадий и этапов производства по принятию нормативных актов государственного управления за основу возьмем Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009[2] и Методические указания по юридико-техническому оформлению нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти[3].

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти (далее именуются — нормативные правовые акты) издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции.

I. Подготовка проекта нормативного правового акта государственного управления включает следующие этапы:

1. Определение головного исполнителя по разработке проекта нормативного правового акта. Подготовка проекта нормативного правового акта

---

[1] Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник, 2008. С. 364.

[2] Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 14.02.2023).

[3] Об утверждении Методических указаний по юридико-техническому оформлению нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти : приказ Минюста России от 31 августа 2023 г. № 222.

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

2. Создание в подразделении федерального органа исполнительной власти (ФОИВ), являющимся головным исполнителем, рабочей группы по разработке проекта нормативного правового акта. Для подготовки проектов наиболее важных и сложных нормативных правовых актов, а также актов, издаваемых совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти, могут создаваться рабочие группы. Рабочие группы (комиссии) создаются из числа наиболее опытных сотрудников, военнослужащих, федеральных государственных служащих и работников, которые на период подготовки проектов в составе рабочей группы могут освобождаться от выполнения своих должностных обязанностей.

3. Подготовка созданной рабочей группой первоначального варианта проекта нормативного правового акта. В процессе работы над проектом нормативного правового акта должны быть изучены относящиеся к теме проекта 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 рассматриваемому вопросу, а также данные социологических и иных исследований, если таковые проводились.

Структура нормативного правового акта должна обеспечивать логическое развитие темы правового регулирования.

Требования к структуре административных регламентов и общие требования к разработке проектов административных регламентов установлены статьями 12 и 13 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»). Так, структура административного регламента должна содержать разделы, устанавливающие:

— общие положения;

— стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги;

— состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур в электронной форме, а также особенности выполнения административных процедур в многофункциональных центрах;

— формы контроля за исполнением административного регламента;

— досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу,

органа, предоставляющего муниципальную услугу, а также должностных лиц, государственных или муниципальных служащих.

Проект нормативного правового акта и нормативный правовой акт создаются на бумажном носителе или в форме электронных документов (за исключением случаев, когда проект нормативного правового акта и нормативный правовой акт содержат сведения, составляющие государственную тайну).

4. Согласование проекта нормативного правового акта с руководителями заинтересованных структур. Проект нормативного правового акта подлежит согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также, если проект нормативного правового акта содержит положения межотраслевого значения или предусматривает совместную деятельность федеральных органов исполнительной власти.

Согласование проекта нормативного правового акта оформляется визами. Виза на проекте нормативного правового акта, созданном на бумажном носителе, включает в себя наименование должности руководителя федерального органа исполнительной власти или его заместителя, собственноручную подпись визирующего, расшифровку подписи и дату, а на проекте нормативного правового акта, созданном в форме электронного документа, — наименование должности указанного руководителя (его заместителя) и усиленную квалифицированную электронную подпись визирующего.

5. Подготовка предложений об изменении и дополнении или признании утратившими силу соответствующих ранее изданных актов или их части в связи с разработкой нормативного правового акта. Положения об изменении или о признании утратившими силу ранее изданных актов или их частей включаются в текст нормативного правового акта.

6. Проведение антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта. При подготовке нормативного правового акта проводится его правовая экспертиза, а также антикоррупционная экспертиза в порядке, установленном соответствующим федеральным органом исполнительной власти[1], и согласно методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждаемой Правительством Российской Федерации.

В целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов федеральный орган исполнительной власти — разработчик проекта нормативного правового акта в течение рабочего дня, соответствующего дню его направления

[1] Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России : приказ МВД России от 24 февраля 2012 г. № 120 (ред. от 03.10.2017).

на рассмотрение в юридическую службу этого федерального органа исполнительной власти, размещает проект нормативного правового акта на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», созданном для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

Проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов МВД России является обязательным.

Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России проводится Договорно-правовым департаментом МВД России (далее — ДПД МВД России) при проведении их правовой экспертизы в соответствии с методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Результаты антикоррупционной экспертизы проекта оформляются отдельным заключением.

Коррупциогенные факторы, выявленные при проведении антикоррупционной экспертизы проекта, устраняются подразделением, являющимся головным исполнителем, на стадии доработки проекта, после чего доработанный проект представляется на повторное рассмотрение в ДПД МВД России.

В соответствии с Положением об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России, утвержденным приказом МВД России от 24 февраля 2012 г. № 120, проекты нормативных правовых актов МВД России, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций и имеющих межведомственный характер, за исключением проектов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат независимой антикоррупционной экспертизе.

Для проведения независимой антикоррупционной экспертизы подразделение МВД России, являющееся головным исполнителем, представляет с сопроводительным письмом текст проекта нормативного правового акта на электронном носителе в УОС МВД России[1] для размещения его на официальном сайте МВД России в сети «Интернет».

[1] Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации Министерства внутренних дел Российской Федерации (УОС МВД России).

В отношении проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов, касающихся вопросов обучения и воспитания, в целях выявления и предотвращения установления ими положений, способствующих негативному воздействию на качество обучения по образовательным программам определенного уровня и (или) направленности и условия их освоения обучающимися, проводится «педагогическая экспертиза»[1].

7. Предварительное обязательное обсуждение проекта нормативного правового акта на заседаниях общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (при наличии указанных советов) в случаях, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. № 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти».

8. Проверка проекта нормативного правового акта на соответствие законодательству Российской Федерации, а также правилам русского языка и визирование руководителем юридической службы данного органа исполнительной власти.

II. Рассмотрение проекта и принятие нормативного правового акта государственного управления. Порядок осуществления процессуальных действий и способ принятия решений на данной стадии зависит от того, каким органом государственного управления является субъект административно-правотворческой деятельности — коллегиальным или единоначальным.

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, который и подписывает постановление.

Порядок рассмотрения и принятия проектов нормативных правовых актов государственного управления в единоначальных органах исполнительной власти отличается существенным образом. Такие акты рассматриваются и утверждаются руководителем соответствующего органа исполнительной

[1] О порядке проведения педагогической экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов, касающихся вопросов обучения и воспитания : постановление Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2014 г. № 120 (ред. от 29.11.2018).

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 или оперативного совещания при министре (заместителях министра) выносятся проекты нормативных правовых актов по особо важным вопросам оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел[1].

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

Подписанный (утвержденный) 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 и единую дату.

III. Государственная регистрация нормативных правовых актов государственного управления. Специфика рассматриваемой стадии заключается в том, что процессуальные действия, осуществляемые в ее рамках, являются частью административно-правотворческого производства (так как они подтверждают соответствие нормативного правового акта российскому законодательству), в отличие от регистрации ряда объектов, выступающей в качестве самостоятельного вида правонаделительного производства.

Эта стадия характерна только для ведомственных нормативных правовых актов. Производству по принятию таких нормативных правовых актов государственного управления, как указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации эта стадия не свойственна.

Государственная регистрация нормативных правовых актов 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.

---

[1] Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484. П. 51 (ред. от 01.08.2022).

Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, независимо от срока их действия, наличия в них сведений, составляющих государственную тайну, или сведений конфиденциального характера, направленные на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, содержащие правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, которые в том числе:

а) затрагивают:

— гражданские, политические, социально-экономические и иные права, свободы и обязанности граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства;

— гарантии осуществления прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, закрепленные в Конституции Российской Федерации и иных законодательных актах Российской Федерации;

— механизм реализации прав, свобод и обязанностей граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства;

б) устанавливают правовой статус организаций (типовые, примерные положения (уставы) об органах, организациях, подведомственных соответствующим федеральным органам исполнительной власти, а также об организациях, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации выполняют отдельные наиболее важные государственные функции);

в) обязательны для других федеральных органов исполнительной власти и (или) организаций, не подведомственных федеральным органам исполнительной власти, совместно издавшим нормативный правовой акт[1].

Подлежат государственной регистрации и нормативные акты, издаваемые Банком России[2], Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Фондом социального страхования Российской Федерации[3].

А решения и иные акты избирательных комиссий, напротив, не подлежат государственной регистрации[4].

---

[1] См.: Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 14.02.2023). П. 10 Правил подготовки.

[2] О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федер. закон Рос. Федерации от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 24.07.2023). Абз. 4 ст. 7.

[3] О введении государственной регистрации актов, издаваемых Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и фондом Социального страхования Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 20 марта 2001 г. № 318 (ред. от 27.03.2023).

[4] Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 25.12.2023). Ч. 13 ст. 20.

Стадия государственной регистрации включает в себя следующие этапы:

— правовую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации;

— антикоррупционную экспертизу этого акта[1];

— принятие решения о необходимости государственной регистрации акта;

— присвоение регистрационного номера;

— занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Подлежащие государственной регистрации нормативные правовые акты представляются в Министерство юстиции Российской Федерации 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 нормативным правовым актам (за исключением случаев разработки нормативных правовых актов об утверждении административных регламентов в реестре услуг) прилагается справка, содержащая:

— основания, цели и мотивы издания нормативного правового акта и (или) внесения в него изменений;

— сведения о результатах изучения вопросов, указанных в абзаце первом пункта 5 Правил подготовки нормативных правовых актов;

— сведения обо всех действующих нормативных правовых актов 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.

Государственная регистрация, по общему правилу, осуществляется в срок до двадцати рабочих дней со дня получения акта Министерством юстиции Российской Федерации. В случае необходимости срок государственной регистрации может быть продлен до сорока рабочих дней.

Государственная регистрация административных регламентов, которые разрабатываются в реестре услуг, осуществляется в срок до пятнадцати рабочих дней со дня получения административного регламента. В случае необходимости срок государственной регистрации административного регламента может быть продлен Министерством юстиции Российской Федерации до двадцати рабочих дней.

В государственной регистрации нормативного правового акта может быть отказано, если при проведении юридической экспертизы будет установлено

---

[1] См.: Об утверждении Порядка организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации : приказ Минюста России от 4 октября 2013 г. № 187 (ред. от 25.12.2023).

несоответствие этого акта законодательству Российской Федерации и если при проведении антикоррупционной экспертизы в этом акте будут выявлены коррупциогенные факторы. 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 государственной регистрации по просьбе такого органа, а также, если нарушен порядок представления акта на государственную регистрацию или правила 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.

В течение пяти рабочих дней после дня государственной регистрации подлинник нормативного правового акта выдается представителю федерального органа исполнительной власти, направившего нормативный правовой акт на государственную регистрацию, а электронные копии (электронные образы) нормативных правовых актов, подлежащих официальному опубликованию, Министерство юстиции Российской Федерации направляет в федеральное государственное бюджетное учреждение «Редакция «Российской газеты»» и в Федеральную службу охраны Российской Федерации.

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» и другими нормативными правовыми актами.

Данная процессуальная стадия включает два этапа и соответствующие им процессуальные сроки: 1) официальное опубликование нормативного правового акта; 2) вступление в силу нормативного правового акта.

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 и на официальном интернет-портале правовой информации.

Указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации подлежат *обязательному* официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

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

Официальными являются также тексты актов Президента Российской Федерации и актов Правительства Российской Федерации, распространяемые в электронном виде федеральным государственным унитарным предприятием Научно-технический центр правовой информации «Система» Федеральной службы охраны Российской Федерации, а также федеральными органами государственной охраны.

Официальным опубликованием нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти считается первая публикация их полных текстов в Российской газете или первое размещение (опубликование) на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru).

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.

Официальными являются также тексты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, размещаемые на интернет-портале Российской газеты (www.rg.ru), функционирование которого обеспечивает Федеральное государственное бюджетное учреждение «Редакция «Российской газеты»».

Для данного этапа установлены следующие процессуальные сроки:

— акты Президента Российской Федерации и акты Правительства Российской Федерации подлежат официальному опубликованию в Российской газете, Собрании законодательства Российской Федерации и на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru) в течение десяти дней после дня их подписания;

— нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в Российской газете или

на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru) в течение десяти дней после дня их государственной регистрации.

V. Вступление в силу нормативного правового акта — это заключительный этап рассматриваемой стадии и нормотворческого производства в целом. Его суть в наступлении установленного нормативным актом момента вступления в силу нормативного правового акта.

Так, 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 том числе 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 том числе 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 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.*

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

Так, нормативные правовые акты МВД России, признанные Минюстом России не нуждающимися в государственной регистрации, за исключением актов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат размещению (опубликованию) на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru). Они вступают в силу со дня их признания Минюстом России не нуждающимися в государственной регистрации, если самими актами не установлен более поздний срок их вступления в силу[1].

---

[1] О порядке опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов Министерства внутренних дел Российской Федерации, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации : приказ МВД России от 27 декабря 2016 г. № 897.

Нормативные акты Банка России вступают в силу по истечении *десяти дней* после дня их официального опубликования в Вестнике Банка России, за исключением случаев, установленных советом директоров[1].

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 (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.

Производство по принятию нормативного правового акта государственного управления следует считать завершенным с момента вступления в силу принятого нормативного правового акта.

Министерство юстиции Российской Федерации в целях реализации своих контрольных полномочий имеет право направлять в федеральные государственные органы, иные органы публичной власти обязательные для исполнения представления об отмене (признании утратившими силу, не подлежащими применению) или изменении действующих нормативных правовых актов либо актов, содержащих правовые нормы, не прошедших государственной регистрации, противоречащих Конституции Российской Федерации и (или) федеральным законам[2].

В соответствии с пунктом 4.1 постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1 009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» представление об отмене или изменении принятого федеральным органом исполнительной власти нормативно-правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации, направляется Министерством юстиции Российской Федерации в федеральный орган исполнительной власти и исполняется федеральным органом исполнительной власти в *месячный срок* со дня получения.

---

[1] О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России) : федер. закон Рос. Федерации от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 24.07.2023). Ч. 3 ст. 7.

[2] Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации (утв. указом Президента Российской Федерации от 13 января 2023 г. № 10 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»). Подпункт 9 пункта 23.

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

§ 1. Общая характеристика производства по предложениям и заявлениям граждан

Граждане Российской Федерации в соответствии со статьей 33 Конституции Российской Федерации имеют право «обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». Это право относится к числу политических прав, связанных с обеспечением участия граждан в реализации публичной политической власти, и имеет ярко выраженные гарантирующие свойства, то есть выступает своего рода правом-гарантией всех иных (не только политических) конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов. Соответственно, оно имеет не только субъективно-личную, но и выраженную публичную направленность[1].

Для реализации гражданином права на обращения необходим действующий и эффективный механизм их рассмотрения, процессуальной формой которого выступает, в частности, производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления, являющееся самостоятельным производством в структуре административного процесса.

Правовой основой производства по предложениям и заявлениям граждан является ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который регулирует правоотношения, связанные с реализацией гражданином закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливает порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами, в том числе таких обращений, как предложения и заявления.

В соответствии со статьей 4 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», *под обращением гражданина* понимаются направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа, в том числе с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных

[1] Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л. В. Андриченко, С. А. Боголюбов, Н. С. Бондарь и др.; под ред. В. Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотр. — М. : Норма, Инфра-М, 2011. — 1008 с.

услуг (функций)», предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления. Данная норма-дефиниция выделяет следующие виды обращений: предложение, заявление, жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Установленный указанным федеральным законом 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. Так, отдельные виды заявлений рассматриваются в уголовно-процессуальном порядке (заявления граждан о преступлениях)[1] или гражданско-процессуальном (заявления об усыновлении или удочерении)[2] порядке, то есть в рамках производств, входящих в структуру не административного, а иных видов юридических процессов (уголовного, гражданского).

Порядок рассмотрения отдельных видов заявлений устанавливается профильными федеральными законами, регламентирующими конкретные области общественных отношений. Так, заявления о приеме в гражданство Российской Федерации рассматриваются в порядке, установленном Федеральным законом от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»; заявление о признании беженцем — Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»; заявление о признании вынужденным переселенцем — Законом Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»; заявление о регистрации общественного объединения — Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»; заявление о получении лицензии — Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». В ряде случаев заявление является документом, инициирующим самостоятельное административное производство, входящее в структуру административного процесса (например, регистрационное, лицензионное).

Общий порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами и должностными лицами, установленный Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», детализируется подзаконными нормативными актами, учитывая особенности сферы деятельности конкретных государственных органов. Например, такими нормативными актами являются: приказ Генпрокуратуры России от 30 января 2013 г. № 45 «Об утверждении и введении в действие

[1] Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 27.11.2023).

[2] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 24.06.2023). Гл. 29.

Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации»; приказ Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 21 мая 2010 г. № 102 «Об утверждении Инструкции по работе с обращениями и запросами граждан и организаций в Судебном департаменте при Верховном Суде 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 ФСТЭК России от 2 июля 2014 г. № 79 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан и приема граждан в Федеральной службе по техническому и экспортному контролю».

Право на обращения основано на принципе всеобщности. Действующее законодательство также предоставляет право иностранным гражданам и лицам без гражданства направлять обращения в российские органы власти для получения разрешительных документов на проживание, пребывание или работу на территории России. Однако лица, не являющиеся гражданами России, не могут реализовать право на обращение, предметом которого являются предложения о реформировании государственной власти или изменении законодательства, так как участие в управлении государством — право и прерогатива только граждан Российской Федерации.

Таким образом, любое лицо в соответствии с российским законодательством обладает правом на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, за исключением случаев, установленных законом и нормами международного права. Эти изъятия касаются обращений, носящих политический характер, субъектами которых могут выступать исключительно граждане России, или противоречащих международно-правовым обязательствам Российской Федерации.

Закон дает следующую содержательную характеристику видам обращений, которые рассматриваются в рамках данного административного производства:

Предложение — рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

Заявление — просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо 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.

В нормах-дефинициях, раскрывающих содержание обращений, запрограммирован тот юридический результат, на достижение которого ориентировано данное производство. Этот результат может рассматриваться в качестве цели этого производства.

При рассмотрении предложений — это учет мнения граждан о путях совершенствования законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развития общественных отношений, улучшения социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

При рассмотрении заявлений — это: 1) оказание содействия заявителю или иным лицам в реализации их конституционных прав или свобод, либо 2) реагирование на сообщения о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, о недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо реагирование на критику деятельности указанных органов и должностных лиц.

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, можно дать следующее определение:

Производство по предложениям и заявлениям граждан — это осуществляемая в особых процессуальных формах деятельность государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц по регистрации, рассмотрению и разрешению предложений и заявлений по существу в целях учета мнения граждан о необходимости различного рода преобразований в обществе, совершенствования законодательства, оптимизации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, защиты прав и свобод граждан и содействия в их реализации.

К субъектам, уполномоченным рассматривать и разрешать *предложения и заявления* граждан, ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» относит государственные органы, органы местного самоуправления и должностных лиц.

Под *государственным органом* следует понимать часть государственного аппарата, участвующего в осуществлении определенных государственных функций и наделенного в этой связи властными полномочиями.

Органы местного самоуправления к числу государственных не относятся и создаются для осуществления функций публичного управления на территории муниципального образования в целях обеспечения общественных интересов и решения местных вопросов жизнедеятельности населения.

Под *должностным* лицом 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.

По смыслу закона гражданин может реализовать предоставленное ему Конституцией Российской Федерации право на обращение во все без исключения органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Обращение в письменной форме должно отвечать следующим требованиям: в нем гражданин в обязательном порядке указывает либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляет обращение в письменной форме, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество (последнее — при наличии), почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату.

В обращении, направляемом в форме электронного документа, гражданин в обязательном порядке указывает свои фамилию, имя, отчество (последнее — при наличии), а также указывает адрес электронной почты либо использует адрес (уникальный идентификатор) личного кабинета на Едином портале[1], по которым должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения. Гражданин вправе приложить к такому обращению необходимые документы и материалы в электронной форме либо направить указанные документы и материалы или их копии в письменной форме.

Невыполнение указанных и иных требований, согласно Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», влечет следующие последствия:

1. В случае если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается (ч. 1 ст. 11).

2. В случае если текст письменного обращения не поддается прочтению, ответ на обращение не дается, и оно не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, о чем в течение семи дней со дня регистрации сообщается гражданину, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению (ч. 4 ст. 11).

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

[1] Единый портал государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ) - федеральная государственная информационная система, обеспечивающая гражданам, предпринимателям и юридическим лицам доступ к сведениям о государственных и муниципальных учреждениях и оказываемых ими электронных услугах.

и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом (ч. 3 ст. 11).

4. В случае поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменного обращения, содержащего вопрос, ответ на который размещен на официальном сайте данных государственного органа или органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», гражданину, направившему обращение, в течение семи дней со дня регистрации обращения сообщается электронный адрес официального сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на котором размещен ответ на вопрос, поставленный в обращении (ч. 5.1 ст. 11).

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.

При рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право:

1) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме;

2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;

3) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;

4) 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;

5) обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

В правовом демократическом государстве *производство по предложениям и заявлениям граждан* является важнейшим направлением деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, поскольку оно способствует реализации конституционных прав и свобод личности, служит каналом обратной связи между гражданами и государством.

§ 2. Стадии производства по предложениям и заявлениям граждан в сфере государственного управления

Производство по предложениям и заявлениям граждан в сфере государственного управления включает несколько стадий:

1. Возбуждение производства по заявлению или предложению.
2. Рассмотрение заявления или предложения и принятие по нему решения.
3. Исполнение решения по заявлению или предложению.

Рассмотрим указанные стадии подробнее.

1. Возбуждение производства по заявлению или предложению. Данная стадия является началом производства по заявлению или предложению и состоит из *трех* этапов:

1) прием и первичная обработка обращений;
2) регистрация и учет обращения;
3) принятие организационных решений о порядке рассмотрения обращений.

Первый — прием и первичная обработка обращений.

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.

Предложение или заявление в письменной форме может быть направлено по почте, курьером, лично передано гражданином в канцелярию, приемную того органа, в который он обращается, или непосредственно должностному лицу. Вместе с тем часть 3 статьи 7 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» регламентирует работу с обращениями, поступившими в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу по каналам информационных систем общего пользования. Развитие цифровых технологий позволяет гражданам и организациям направить в госорганы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам сообщения и обращения через электронные формы единого портала госуслуг. Важное условие — авторизация гражданина или юридического лица с использованием единой системы идентификации и аутентификации[1].

[1] О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций) (вместе с Положением о федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», Правилами ведения федеральной государственной информационной системы «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», Положением о федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», Требованиями к региональным порталам государственных и муниципальных услуг (функций)) : постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 861 (ред. от 16.08.2023).

Первичная обработка обращений, поступивших по почте, осуществляется уполномоченным сотрудником секретариата или приемной органа государственной власти, или органа местного самоуправления.

Второй этап рассматриваемой стадии — регистрация и учет предложения или заявления, являющиеся ключевым моментом возбуждения данного производства.

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 обращению присваивается входящий номер, оно вносится в журнал регистрации корреспонденции с указанием даты приема и входящего номера или совершаются иные действия, предусмотренные внутренней инструкцией по делопроизводству, действующей в данном органе. Более подробно процесс приема и регистрации обращений граждан регламентируется в подзаконных ведомственных нормативных актах, регулирующих соответствующую деятельность отдельных министерств и ведомств, а также в законах субъектов Российской Федерации.

Третий этап — принятие организационных решений о порядке рассмотрения обращений.

Зарегистрированные обращения рассматриваются уполномоченным должностным лицом, которое определяет соответствие обращения установленным законодательством требованиям и порядок его рассмотрения по существу (организует доклад руководителю, направляет в самостоятельное подразделение, территориальный орган или иной государственный орган либо орган местного самоуправления).

Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения.

Письменное обращение, содержащее информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции, направляется в течение пяти дней со дня регистрации в территориальный орган внутренних дел, и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации его 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.

3. Направить для рассмотрения по существу в подчиненный территориальный орган.

4. Приобщить аналогичное обращение к материалам проверки по первому обращению, если его рассмотрение не окончено.

5. Не проводить проверку по обращению.

5.1. Если оно признано уполномоченным должностным лицом безосновательным[1] и переписка по вопросам, поставленным в обращении, прекращена.

5.2. Если оно признано уполномоченным должностным лицом некорректным по изложению или форме[2].

Организационное решение руководителя по обращению оформляется в форме резолюции на отдельном листе бумаги с указанием номера обращения и даты его регистрации.

В резолюции по обращению в письменном виде определяются должностное лицо, ответственное за рассмотрение обращения и уполномоченное на подписание ответа, сроки, порядок рассмотрения и проведения проверочных мероприятий, а также необходимость осуществления контроля. Допускается установление сокращенных сроков рассмотрения обращения.

Должностное лицо, ответственное за рассмотрение обращения, соответствующей резолюцией определяет непосредственного исполнителя.

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 обращения[3].

При организации личного приема граждан, если в обращении содержатся вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного

---

[1] Неоднократное обращение, в котором гражданином не приводятся новые доводы или обстоятельства, подлежащие дополнительной проверке.

[2] Обращение неясного и невразумительного содержания, а также обращение, текст которого не поддается прочтению либо написан на обрывках бумаги, плакатах и других предметах.

[3] См.: О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 04.08.2023). Ч. 5 ст. 8.

лица, гражданину дается разъяснение, куда и в каком порядке ему следует обратиться.

2. Рассмотрение заявления или предложения и принятие по нему решения является второй стадией производства, в ходе которой принимается решение по существу обращения, что определяет ее особую значимость.

Рассмотрение заявления или предложения и принятие по нему решения как самостоятельная стадия производства представляет собой совокупность процессуальных действий уполномоченных на то должностных лиц в целях проверки фактов, установления обоснованности содержащихся в них просьб, требований и соображений, принятия мер по устранению и предупреждению установленных проверкой недостатков и нарушений законности с обязательным уведомлением авторов.

Стадия рассмотрения включает следующие три этапа:

Первый этап — подготовка материалов к рассмотрению. Государственный орган, орган местного самоуправления 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 пятнадцати дней представить документы и материалы, необходимые для рассмотрения обращения. Исключение составляют документы и материалы, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.

Каждое письменное обращение и все документы, относящиеся к его рассмотрению, формируются и сшиваются исполнителями в отдельный материал, листы нумеруются карандашом в правом верхнем углу.

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

Вторым этапом является рассмотрение предложения, заявления по существу и принятие по ним решений.

ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предусматривает следующие сроки рассмотрения обращений:

1) по общему правилу — тридцать дней со дня регистрации обращения;

2) письменное обращение, поступившее высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и содержащее информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции, рассматривается в течение двадцати дней со дня регистрации письменного обращения;

3) в исключительных случаях (особая сложность, необходимость проведения специальных исследований, изучение дополнительных материалов, осуществление запросов, в том числе в электронной форме и др.) допускается продление срока не более чем на тридцать дней с обязательным уведомлением гражданина, направившего обращение.

При рассмотрении обращения, отнесенного к категории «предложение», оценивается целесообразность применения на практике каждой рекомендации гражданина, на основании чего делается вывод о возможности его принятия или отклонения.

При рассмотрении обращения, отнесенного к категории «заявление», выделяется действие, на необходимость совершения которого указывает гражданин. При наличии достаточных оснований для его совершения принимаются меры для удовлетворения заявления.

При личном приеме, согласно статье 13 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», гражданин предъявляет документ, удостоверяющий его личность. На гражданина, обратившегося для личного приема, заводится карточка личного приема, где отражаются сведения о личности явившегося на прием, кратко излагается суть обращения, а также ответ на обращение, который 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 обоснованного решения.

Результатом рассмотрения предложений и заявлений, в том числе полученных в ходе приема граждан, являются:

1. Письменный или направленный в форме электронного документа либо устный, данный на личном приеме ответ гражданину по существу всех поставленных им вопросов.

2. Письменное или направленное в форме электронного документа либо устное, данное на личном приеме уведомление гражданина:

— об оставлении его обращения без ответа по существу с изложением причин;

— о переадресации обращения в государственный орган или должностному лицу, в компетенцию которого входит решение поставленных в обращении вопросов.

3. Принятие решения о списании обращения в номенклатурное дело без ответа на основании рапорта или докладной записки сотрудника, осуществляющего рассмотрение, или сотрудника подразделения делопроизводства.

В случае поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменного обращения, содержащего

вопрос, ответ на который размещен на официальном сайте государственного органа или органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», гражданину, направившему обращение, в течение семи дней со дня регистрации обращения сообщается электронный адрес официального сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на котором размещен ответ на вопрос, поставленный в обращении.

В соответствии с пунктом 112 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации по итогам рассмотрения обращения, в том числе полученного в ходе приема граждан, должностным лицом, уполномоченным на подписание ответа, обращение должно быть определено следующим образом:

1. «Поддержанное» — предложение признано целесообразным, заявление или жалоба — обоснованными и подлежащими удовлетворению. Поддержанными считаются также отдельные обращения, поступившие в подразделение делопроизводства, которые не подлежат рассмотрению в соответствии с федеральным законом.

2. «Неподдержанное» — требования гражданина, изложенные в обращении, признаны необоснованными или незаконными. Неподдержанными считаются анонимные обращения, списанные в дело без проведения проверки и ответа гражданину в соответствии с Инструкцией, а также обращения, переписка по которым прекращена.

3. «Разъясненное» — обращение, в котором не содержалось просьб об удовлетворении каких-либо требований или ходатайств, разъяснены вопросы правового или иного характера, а также порядок обжалования судебных решений. К данной группе относятся также обращения, некорректные по содержанию[1], изложению или форме.

3. Исполнение решения по заявлению или предложению — 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.

Принятые предложения учитываются в практической деятельности и при обобщении правоприменительной практики.

При наличии достаточных оснований для совершения действия, на необходимость совершения которого указывает гражданин в заявлении, принимаются меры для удовлетворения заявления.

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.

[1] Обращения, в которых содержатся нецензурные или оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, членов его семьи, а также третьих лиц.

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 подписывают 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.

За гражданином 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. Рассмотрение такой жалобы будет осуществляться вышестоящим органом или судом в рамках производства по рассмотрению жалоб.

§ 3. Особенности производства по обращениям граждан в органах внутренних дел

Работа с обращениями граждан — важная составляющая деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, призванная обеспечить соблюдение, охрану, защиту, а в необходимых случаях восстановление нарушенных конституционных прав и законных интересов граждан.

Такая работа в системе МВД России осуществляется по двум направлениям:

1. Рассмотрение обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, юридических лиц органами внутренних дел.

2. Прием, регистрация и разрешение заявлений и сообщений о преступлениях, административных правонарушениях, о происшествиях.

Рассмотрим порядок и особенности каждого направления.

1. Рассмотрение обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, юридических лиц органами внутренних дел.

Организация работы с обращениями возложена на систему подразделений делопроизводства и режима МВД России. В структуру Центрального аппарата МВД России входит Департамент делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций, в составе которого функционирует Управление по работе с обращениями граждан и организаций.

В территориальных органах внутренних дел настоящие функции осуществляют: на региональном уровне — управления (отделы) делопроизводства и режима УМВД России по соответствующему субъекту; на районном уровне — отделения делопроизводства и режима.

Организационно-правовой основой указанного направления деятельности органов внутренних дел является приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации», который детализирует общий порядок рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, установленный Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», для системы МВД России.

На стадии возбуждения производства в органах внутренних дел к рассмотрению принимаются обращения:

1) направленные посредством операторов почтовой связи с доставкой ими письменной корреспонденции в здание органа внутренних дел; официальных сайтов; факсимильной связи; федеральной фельдъегерской связи и специальной связи; дежурной части территориального органа МВД России; почтового ящика, установленного в круглосуточно доступных для граждан местах зданий МВД России, его территориальных органов на межрегиональном, окружном и региональном уровне, а также органов внутренних дел, где нет дежурных частей;

2) полученные в ходе личного приема.

Все обращения, поступившие в орган внутренних дел, подлежат обязательной регистрации в срок, не превышающий трех дней со дня их поступления и учету.

Учет обращений осуществляется в специальных учетных формах, утвержденных Инструкцией.

Руководитель территориального органа внутренних дел своей резолюцией определяет должностное лицо, ответственное за рассмотрение обращения и проведение проверочных мероприятий.

Сотрудник системы МВД России, уполномоченный на рассмотрение обращения, обязан:

1. Обеспечить объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости — с участием гражданина.

2. Принять меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина.

3. Направить гражданину письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

4. Уведомить гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с компетенцией, а также о продлении срока рассмотрения обращения.

5. Не разглашать сведения, содержащиеся в обращении, а также информацию, касающуюся частной жизни гражданина, ставшие известными при рассмотрении обращения. Не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

6. Обеспечить сохранность и конфиденциальность документов, относящихся к предмету проверки по обращению.

Материалы формируются в отдельное номенклатурное дело, где они не сшиваются между собой, располагаются в хронологическом порядке, исходя из даты их списания или по регистрационным номерам.

Обращения о противоправных деяниях, совершенных сотрудниками, регистрируются в порядке, установленном Инструкцией об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД России, и рассматриваются в соответствии с нормативными правовыми актами МВД России[1].

Обращения, содержащие сведения о фактах коррупции должностных лиц органов внутренних дел либо об их личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов, подлежат обязательному рассмотрению в подразделениях собственной безопасности и (или) по работе с личным составом.

Особый порядок установлен для регистрации заявлений, содержащих информацию о преступлении или об административном правонарушении.

Так, обращение, содержащее информацию о преступлении или об административном правонарушении, поступившее в подразделение делопроизводства, в установленном порядке регистрируется, учитывается, докладывается руководителю территориального органа и с его поручением передается в дежурную часть для регистрации в КУСП незамедлительно.

Заявления о преступлении, об административном правонарушении в соответствии с резолюцией принимавшего должностного лица по окончании

[1] Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 26 марта 2013 г. № 161 (ред. от 12.11.2018).

приема передаются (без регистрации в подразделении делопроизводства) в дежурную часть территориального органа для регистрации в КУСП.

Если в ходе проверки по обращению выявлены признаки преступления или административного правонарушения, непосредственный исполнитель составляет мотивированный рапорт на имя руководителя, принявшего организационное решение о порядке рассмотрения обращения, и с его поручением передает рапорт в дежурную часть для незамедлительной регистрации в КУСП и рассмотрения в соответствии с требованиями УПК РФ или КоАП РФ.

2. Порядок приема, регистрации и разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, административных правонарушениях, происшествиях.

Порядок приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях определяет Инструкция, утвержденная приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736[1].

В зависимости от формы поступления в органы внутренних дел информации о преступлениях, административных правонарушениях и происшествиях (письменной или устной), выделяют два вида таких обращений: заявления (письменные) и сообщения (устные).

В территориальных органах МВД России принимаются, регистрируются и разрешаются следующие виды *заявлений*.

1. О преступлении:

— письменное заявление о преступлении, подписанное заявителем;

— протокол принятия устного заявления о преступлении;

— заявление о явке с повинной;

— протокол явки с повинной;

— рапорт сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации об обнаружении признаков преступления;

— постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании;

— поручение прокурора (руководителя следственного органа) о проведении проверки по сообщению о преступлении, распространенному в средствах массовой информации;

— заявление потерпевшего или его законного представителя по уголовному делу частного обвинения;

---

[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 : приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 (ред. от 09.10.2019).

— анонимное (без указания фамилии заявителя или почтового либо электронного адреса, по которому должен быть направлен ответ) заявление, содержащее данные о признаках совершенного или готовящегося террористического акта.

2. Об административном правонарушении:

— письменное заявление, в котором содержатся сведения, указывающие на наличие события административного правонарушения;

— рапорт сотрудника органов внутренних дел, в котором содержатся сведения, указывающие на наличие события административного правонарушения.

3. О происшествии:

— письменное заявление о событиях, угрожающих личной или общественной безопасности, в том числе о несчастных случаях, дорожно-транспортных происшествиях, авариях, катастрофах, чрезвычайных происшествиях, массовых отравлениях людей, стихийных бедствиях, в отношении которых требуется проведение проверочных действий в целях обнаружения возможных признаков преступления или административного правонарушения.

В органах внутренних дел принимаются, регистрируются и разрешаются следующие виды *сообщений*.

1. О преступлении:

— сообщение, изложенное в устной форме, в котором содержится информация об обстоятельствах, указывающих на признаки совершенного или готовящегося преступления;

— анонимное сообщение, содержащее данные о признаках совершенного или готовящегося террористического акта.

2. Об административном правонарушении:

— сообщение, изложенное в устной форме, в котором содержатся сведения, указывающие на наличие события административного правонарушения.

3. О происшествии:

— изложенное в устной форме заявление о происшествии: событиях, угрожающих личной или общественной безопасности, в том числе о несчастных случаях, дорожно-транспортных происшествиях, авариях, катастрофах, чрезвычайных происшествиях, массовых отравлениях людей, стихийных бедствиях.

Следует учитывать, что положения Инструкции не распространяются:

— на сообщения о дорожно-транспортных происшествиях, поступившие в подразделения Государственной инспекции безопасности дорожного движения, не требующие проверки для обнаружения возможных признаков преступления или административного правонарушения, единственным последствием которых являются механические повреждения транспортных средств;

— на анонимные заявления (сообщения), содержащие сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии,

а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем (кроме сведений о террористическом акте);

— выявленные непосредственно сотрудниками органов внутренних дел административные правонарушения, по которым в порядке, установленном КоАП РФ, возбуждены дела об административных правонарушениях;

— обращения о наличии угрозы посягательства на жизнь, здоровье и имущество судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов в связи с их служебной деятельностью, а также потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства в связи с их участием в уголовном судопроизводстве[1].

Особенности производства по заявлениям (сообщениям) о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях в территориальных органах МВД России

1. Прием заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях — это получение заявлений и сообщений сотрудником органов внутренних дел, на которого организационно-распорядительными документами руководителя (начальника) территориального органа МВД России либо лица, исполняющего его обязанности, возложены соответствующие полномочия.

Заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях вне зависимости от места и времени совершения преступления, административного правонарушения либо возникновения происшествия, а также полноты содержащихся в них сведений и формы представления подлежат обязательному приему во всех территориальных органах МВД России. Круглосуточный прием таких заявлений и сообщений осуществляется оперативным дежурным дежурной части территориального органа МВД России.

Заявление, поступившее в дежурную часть в электронной форме, распечатывается на бумажном носителе, дальнейшая работа с ним ведется как с письменным.

Вне пределов зданий территориальных органов МВД России заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях принимаются уполномоченными сотрудниками органов внутренних дел.

После установления всех необходимых сведений о заявителе и происшествии полученное сообщение незамедлительно любым доступным

[1] Такие обращения подлежат рассмотрению в соответствии с федеральными законами: от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» (ред. от 01.07.2021), от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» (ред. от 01.07.2021).

видом связи или по прибытии сотрудника в территориальный орган передается в дежурную часть для регистрации в КУСП.

Протокол принятия устного заявления, письменное заявление о преступлении, протокол явки с повинной, рапорт сотрудника органа внутренних дел об обнаружении признаков преступления должны быть оформлены в соответствии со статьями 141, 142, 143 УПК РФ. В частности, согласно части 6 статьи 141 УПК РФ, заявитель должен быть предупрежден об уголовной ответственности за заведомо ложный донос, предусмотренной статьей 306 УК РФ.

Сообщение, поступившее в орган внутренних дел по телефону доверия, оформляется сотрудником, принявшим его, рапортом, докладывается начальнику и передается в дежурную часть для регистрации[1].

2. *Регистрация заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях и о происшествиях* — это присвоение каждому принятому (полученному) заявлению (сообщению) очередного порядкового номера КУСП и фиксация в ней кратких сведений по существу заявления (сообщения).

Все поступившие в территориальные органы МВД России заявления (сообщения) о преступлении, об административном правонарушении и о происшествии подлежат регистрации в КУСП, которая является документом строгой отчетности.

Обязанности по ведению КУСП и регистрации в ней заявлений и сообщений возлагаются на оперативного дежурного. КУСП заполняется четко и разборчиво, записи производятся от руки ручкой, без сокращений. Листы должны быть прошнурованы, пронумерованы и скреплены печатью территориального органа МВД России. Исправления не допускаются. Ошибочные записи зачеркиваются и удостоверяются подписью оперативного дежурного. По окончании КУСП передается из дежурной части в подразделение делопроизводства для последующего хранения.

Регистрация в КУСП заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях осуществляется независимо от территории оперативного обслуживания незамедлительно и круглосуточно в дежурных частях.

В КУСП отражаются следующие сведения:

— порядковый номер, присвоенный зарегистрированному заявлению (сообщению) о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии;

---

[1] Порядок функционирования «телефонов доверия», входящих в систему «горячей линии» МВД России по приему и учету сообщений граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства о преступлениях и иных правонарушениях, совершенных сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации, регламентирован приказом МВД России от 22 августа 2012 г. № 808 «О создании системы “горячей линии” МВД России» (ред. от 26.10.2020).

— дата, время и форма поступления заявления (сообщения) о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии;

— данные о сотруднике органов внутренних дел, принявшем заявление (сообщение) о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии;

— данные о заявителе;

— регистрационный номер талона-уведомления, выданного заявителю (в случае выдачи);

— краткое содержание заявления (сообщения) о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии;

— данные о руководителе, которому доложено о заявлении (сообщении) о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии;

— результаты работы следственно-оперативной группы, дежурного наряда (сотрудника) на месте совершения преступления, административного правонарушения, месте происшествия;

— данные о руководителе, поручившем проверку заявления (сообщения) о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии;

— данные о сотруднике органов внутренних дел, которому поручена проверка заявления (сообщения) о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии, его подпись, дата и время получения;

— срок проверки, установленный руководителем, и срок, в который рассмотрено заявление (сообщение) о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии, данные о должностных лицах, продливших срок проверки;

— результаты рассмотрения заявления (сообщения) о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии.

При регистрации сообщения о происшествии, поступившего в дежурную часть, на любом свободном месте документа, зарегистрированного в КУСП, проставляется штамп, в оттиск которого оперативный дежурный вносит номер, дату регистрации, наименование территориального органа МВД России, свою фамилию и заверяет указанные сведения.

При *личном обращении гражданина* оперативный дежурный, одновременно с регистрацией в КУСП, обязан оформить талон, который состоит из двух частей: талона-корешка и талона-уведомления, имеющих одинаковый регистрационный номер. Бланки талонов должны быть сброшюрованы в книжки и пронумерованы. Книжки талонов регистрируются в подразделении делопроизводства и хранятся в дежурной части.

В талоне-корешке указываются: сведения о заявителе, краткое содержание заявления о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии, регистрационный номер по КУСП, подпись оперативного дежурного, его принявшего, дата и время приема. Талоны-корешки остаются в дежурной части и используются при сверках полноты регистрации

заявлений, а также при рассмотрении жалоб заявителей на действия сотрудников органов внутренних дел.

В талоне-уведомлении указываются: специальное звание, фамилия, имя, отчество оперативного дежурного, принявшего заявление о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии, регистрационный номер по КУСП, наименование территориального органа МВД России, адрес и номер служебного телефона, дата и время приема, подпись оперативного дежурного. Талон-уведомление получает заявитель, о чем расписывается на талоне-корешке, проставляет дату и время получения.

Сообщения о преступлениях и правонарушениях, совершенных сотрудниками органов внутренних дел, поступившие по «телефону доверия», заносятся в *журнал учета сообщений*, оформляются рапортом, который впоследствии регистрируется в КУСП.

Персональная ответственность за нарушение правил ведения КУСП, неполноту регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, а также необоснованный отказ в выдаче заявителю талона-уведомления о принятии и регистрации его заявления возлагается на оперативного дежурного дежурной части и руководителя (начальника) территориального органа МВД России.

3. *Разрешение заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях и о происшествиях* — это проверка фактов, изложенных в зарегистрированном заявлении (сообщении), уполномоченным должностным лицом территориального органа МВД России и принятие в пределах его компетенции решения в порядке, установленном законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

После регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях в КУСП оперативный дежурный принимает меры неотложного реагирования в порядке, установленном законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими деятельность органов внутренних дел. К таким мерам, в частности, относится незамедлительное прибытие полиции на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия и принятие мер к раскрытию преступлений по «горячим следам», организация действий сил и средств, при возникновении чрезвычайных обстоятельств принятие неотложных мер по спасению граждан, охране имущества и др.

Проверку зарегистрированного заявления (сообщения) осуществляет сотрудник органов внутренних дел по соответствующему поручению руководителя (начальника) территориального органа МВД России либо его заместителя или лиц, их замещающих, начальника линейного отдела (отделения, пункта) полиции или его заместителя, а также руководителя органа предварительного следствия территориального органа МВД России, осуществляющего

соответствующие процессуальные полномочия руководителя следственного органа. По каждому зарегистрированному заявлению (сообщению) руководитель территориального органа обязан дать письменное поручение в форме резолюции, с указанием исполнителя, срока проверки и порядка разрешения.

Заявления и сообщения, содержащие признаки преступления, подлежат проверке в соответствии со статьей 144 УПК РФ в трехдневный срок, в исключительных случаях срок может быть продлен начальником следственного подразделения, дознания до десяти суток. При необходимости производства документальных проверок, ревизий, судебных экспертиз, исследований документов, предметов, трупов, а также проведения оперативно-розыскных мероприятий руководитель следственного органа по ходатайству следователя, а прокурор по ходатайству дознавателя вправе продлить этот срок до тридцати суток с обязательным указанием на конкретные, фактические обстоятельства, послужившие основанием для такого продления.

По результатам рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях органом дознания, дознавателем, следователем, руководителем следственного органа в пределах своей компетенции принимается одно из следующих решений:

1. О возбуждении уголовного дела.

2. Об отказе в возбуждении уголовного дела.

3. О передаче по подследственности в соответствии со статьей 151 УПК РФ, а по уголовным делам частного обвинения — в суд в соответствии с частью 2 статьи 20 УПК РФ.

В случае принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела материал проверки этого заявления (сообщения) незамедлительно регистрируется в журнале учета материалов, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Ведение журнала осуществляется в территориальном органе МВД России сотрудником отдела (отделения, группы) анализа, планирования и контроля, отдела (отделения, группы) информационного обеспечения или лицом, исполняющим его обязанности, либо иным сотрудником, определенным руководителем (начальником) территориального органа МВД России.

Заявления и сообщения об *административных правонарушениях* подлежат рассмотрению в соответствии с КоАП РФ. Срок рассмотрения таких заявлений и сообщений исчисляется с момента их регистрации в КУСП, определяется руководителем (начальником) территориального органа МВД России с учетом требований части 3 статьи 8 и статьи 12 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также сроков давности привлечения к административной ответственности, установленных статьей 4.5 КоАП РФ.

По результатам рассмотрения заявлений и сообщений об административных правонарушениях 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. Об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

3. О 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. О передаче заявления (сообщения) об административном правонарушении и материалов его проверки в иной территориальный орган МВД России, на территории обслуживания которого совершено административное правонарушение, разрешение которого отнесено к компетенции органов внутренних дел.

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.

Заявления и сообщения о происшествиях рассматриваются в срок, определенный руководителем (начальником) территориального органа МВД России с учетом требований части 3 статьи 8 и статьи 12 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

По результатам рассмотрения заявлений и сообщений о происшествиях руководителем (начальником) территориального органа МВД России принимается одно из следующих решений:

1. 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.

2. О передаче заявления (сообщения) о происшествии и материалов его проверки в иной территориальный орган МВД России, на территории обслуживания которого произошло происшествие, разрешение которого отнесено к компетенции органов внутренних дел.

3. О приобщении заявления (сообщения) о происшествии и материалов его проверки к материалам номенклатурного дела, прилагаемого к КУСП.

4. О приобщении заявления о происшествии к розыскному делу.

5. О передаче заявления о происшествии в подразделение делопроизводства.

Сотрудник органов внутренних дел, проводивший проверку по заявлению (сообщению) о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии, должен в кратчайший срок, но не позднее, чем до истечения

24 часов с момента принятия решения, проинформировать о нем оперативного дежурного для обеспечения своевременного внесения сведений в КУСП, а также представить оперативному дежурному копию решения. Информация о принятых решениях в течение 24 часов направляется заявителю в письменной форме или в форме электронного документа, о чем делается соответствующая отметка в КУСП. При этом заявителю разъясняется его право обжаловать данное решение и порядок его обжалования.

Начальник органа внутренних дел несет персональную ответственность за соблюдение законности при приеме, регистрации и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, осуществляет ежедневный контроль соблюдения сроков их разрешения, а также правильности ведения КУСП, о чем делаются соответствующие записи в книге приема и сдачи дежурства.

Рассмотренные особенности производства по заявлениям о нарушении законов и иных нормативных правовых актов (а именно, содержащих информацию о преступлениях, об административных правонарушениях), позволяют сделать вывод о том, что в рамках именно данного производства проверяются факты, изложенные в поступившем заявлении, и принимается решение о необходимости возбуждения уголовного дела или производства по делу об административном правонарушении.

Глава 6. Регистрационное производство

§ 1. Общая характеристика регистрационного производства

Сокращение прямого управленческого воздействия в функциях государства, предполагает сохранение и совершенствование объема правового регулирования. Это обеспечивается не только обновлением российского законодательства, но и формирования многих принципиально важных правовых институтов, к числу которых относится институт государственной регистрации. Как совокупность правовых норм он направлен на регулирование отношений, возникающих в связи с созданием и организацией деятельности регистрирующих органов, а также отношений, возникающих между органами исполнительной власти (регистрирующими органами) и субъектами, желающим зарегистрировать свои права или определенный правовой статус.

Масштаб использования регистрации в сфере государственного управления и характер свойственных для нее юридических последствий позволяют рассматривать государственную регистрацию как регулятивную (оперативно-распорядительную) форму отраслевой правоприменительной деятельности. Это «властная, компетентная деятельность специально уполномоченных субъектов, направленная на регулирование в установленном процессуальном порядке поведения участников административно-правовых отношений путем вынесения правоприменительного акта, как правило, определяющего индивидуально-правовые последствия»[1].

Общность сущностных критериев правоприменительной и регистрационной деятельности позволяет выделить следующие ее признаки:

1) имеет властный характер и осуществляется специальными субъектами;

2) направлено на формирование, изменение или прекращение административно-правовых отношений;

3) осуществляется в установленном административно-процессуальном порядке;

4) завершается вынесением правоприменительного акта (акта государственной регистрации), определяющего индивидуально-правовые последствия.

Административно-правовому характеру института государственной регистрации не противоречит и то обстоятельство, что акт государственной регистрации, являясь итогом административных отношений, одновременно выступает в качестве юридического факта, порождающего, изменяющего или прекращающего правоотношения иных отраслей права.

[1] Труфанов М.Е. Применение норм административного права : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2007. С. 133.

Процессуальной формой осуществления государственной регистрации является регистрационное производство, основной стратегической целью которого является формирование информационно-аналитического ресурса, необходимого для достижения оперативных целей по обеспечению предусмотренного материальными нормами для конкретного вида государственной регистрации, юридического результата. Например, при государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество — это официальное закрепление и признание перед третьими лицами права собственности конкретного субъекта на определенное недвижимое имущество (внесение записи в реестр прав на недвижимость, являющийся составной частью единого государственного реестра недвижимости).

Необходима обоснованная субординация целей, при которой они дополняли бы друг друга и реализация одной цели становилась источником для другой[1]. Постановка перед специально уполномоченным субъектом четких, конкретных, реально достижимых целей делает регистрационное производство эффективным. Установление цели обеспечивает стабильный нормативный ориентир для властного субъекта административно-правовых отношений и его устойчивую деятельность в рамках его компетенции.

Цели регистрационного производства достигаются в ходе решения следующих задач:

— соблюдение единства и унификации учета субъектов и объектов государственной регистрации;

— получение статистических сведений необходимых при выборе наиболее эффективных мер государственного регулирования в конкретных сферах общественного развития;

— обеспечение и защита имущественных и личных неимущественных прав граждан и юридических лиц;

— авторизация лиц в качестве обладателей конкретного правового статуса;

— признание законности действий, влекущих юридические последствия;

— официальное подтверждение фактов существования определенных объектов и их принадлежность;

— установление оснований для возникновения, изменения или прекращения права на недвижимое имущество;

— обеспечение условий для действительного государственного контроля за законностью деятельности зарегистрированных субъектов.

Немаловажным является вопрос последовательной принципиальности регистрационного производства. В рассматриваемом аспекте важно также отчетливо представлять себе вопрос о выражении принципов государствен-

[1] Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. 4-е изд., стер. — М. : Омега-Л, 2009. С. 169.

ного управления в правовой форме. В научной литературе постоянно отмечается целесообразность закрепления их в нормах конституционного, административного и других отраслей права.

Нормативное (в законодательстве) закрепление принципов государственного управления вносит большую конкретность и устойчивость в управленческие отношения, позволяет вернее судить о том, кто и что конкретно должен делать для реализации данных принципов, гарантирует их строгое соблюдение. Анализ соответствующих положений отечественного законодательства[1] и практической реализации полномочий субъектов государственной регистрации позволяет выделять две группы таких принципов:

1) общие, характерные для административной процессуальной деятельности;

2) специальные, свойственные только для конкретного административного процессуального производства.

Как общие следует рассматривать принцип законности, приоритета личности и гласности в государственном управлении, а также принцип ограничения государственного вмешательства в деятельность социальных институтов.

В качестве специальных принципов, в первую очередь, необходимо отметить:

1) достижение оптимального объема нормативной регламентации регистрационного производства;

2) публичность государственного реестра;

3) беспристрастность, обоснованность и справедливость решения по регистрационному делу;

4) презумпции достоверности заявляемых и регистрируемых сведений.

К числу новых принципиальных положений осуществления регистрационного производства, можно отнести:

— принцип работы с заявлениями о государственной регистрации и предоставления сведений юридическим и физическим лицам в режиме «одного окна»;

— ведение государственных реестров в соответствии с IT-инфраструктурой, основанной на единых организационных и программно-технических принципах, обеспечивающих интеграцию в систему межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), государственную систему миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность (далее — система «Мир»), Единой системой идентификации и аутентификации (ЕСИА), Единой системой нормативно-системной информации (ЕСНСИ) и др.

---

[1] См.: Студеникина М.С., Шилюк Т.О. Регистрационные процедуры: содержание, принципы, нормативное регулирование // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5. С. 147.

Регистрационным производством охвачен значительный комплекс общественных отношений, характерные свойства которых позволяют выделить сущностные признаки этого вида процессуальной деятельности.

1. Основанием для возникновения регистрационного производства является инициатива юридического или физического лица. Принципиальным для первого признака является то, что внесение данных о лице в государственный реестр только по инициативе органа исполнительной власти или его должностного лица является процедурным производством. Например, внесение в реестр данных о лице, в отношении которого применена такая мера административного наказания, как дисквалификация[1].

2. Реализуется должностными лицами, наделенными государственными полномочиями в пределах своей компетенции. Основными субъектами данного вида деятельности выступают следующие органы исполнительной власти: Министерство юстиции Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральная служба по аккредитации, Федеральная служба по интеллектуальной собственности, Федеральная налоговая служба и др. Некоторые виды регистрационного производства в соответствии с законодательством реализуются путем предоставления государственных либо муниципальных услуг и могут осуществляться в режиме «одного окна» многофункциональными центрами. Например, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2018 г. № 43-р[2] к ним относится: регистрация автомототранспортных средств и прицепов к ним; предоставление государственной услуги по проведению добровольной государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации; государственный кадастровый учет недвижимого имущества, государственная регистрация прав на недвижимое имущество, регистрация опасных производственных объектов, подведомственных Минобороны России и др.

3. Осуществляется на основании комплекса административно-процессуальных норм, определяющих последовательность, срочность, вид и характер типизированных моделей действий и решений субъектов государственной регистрации.

---

[1] Об утверждении порядка предоставления сведений, содержащихся в реестре дисквалифицированных лиц, форм выписки из реестра дисквалифицированных лиц и справки об отсутствии запрашиваемой информации : приказ Федеральной налоговой службы от 31 декабря 2014 г. № НД-7-14/700@.

[2] Об утверждении перечня государственных услуг, для получения которых подача запросов, документов и информации, а также получение результатов предоставления таких услуг осуществляется в любом предоставляющем такие услуги подразделении федерального органа исполнительной власти, органа внебюджетного фонда Российской Федерации или многофункциональном центре предоставления государственных и муниципальных услуг : распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 января 2018 г. № 43-р.

4. Предполагает процессуальные действия по проверке исполнения физическими и юридическими лицами административно-правовых условий и требований, что в соответствии с содержанием указа Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» является одной из процессуальных форм реализации контроля и надзора[1].

5. Завершается вынесением акта государственной регистрации, который обеспечивает возникновение информационных отношений, связанных с использованием документированных сведений, необходимых для формирования определенных правовых последствий. Возможно решение о выдаче субъектом государственной регистрации документа, подтверждающего регистрацию объекта либо решение об отказе в государственной регистрации.

6. Решение о государственной регистрации вносится в соответствующий государственный реестр (регистр, кадастр и т. п.).

Использование метода понятийных рядов, применяемого на философском и общетеоретическом уровнях, позволяет под регистрационным производством понимать систему административно-процессуальных действий, обеспечивающих принятие органами исполнительной власти (субъектами государственной регистрации) акта государственной регистрации, внесении данных в реестр и выдачу свидетельства о государственной регистрации или другого документа либо соответствующей документальной записи (надписи).

Классификация основных видов регистрационного производства может быть опосредована характерными особенностями, вытекающими из действующего законодательства. В зависимости от специфики объекта государственной регистрации и оперативной цели ее реализации можно выделить:

1. Государственную регистрацию субъектов:

— некоммерческих организаций;

— граждан Российской Федерации по месту пребывания и жительства;

— иностранных граждан;

— общественных объединений;

— юридических лиц;

— индивидуальных предпринимателей.

2. Государственную регистрацию объектов и прав на них:

— объектов недвижимости и сделок с ними;

— транспортных средств;

— лесных участков;

[1] См.: О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314. (ред. от 27.03.2023). Подп. «б» п. 2

— отдельных видов пищевых продуктов, материалов и изделий.

3. Государственную регистрацию нормативных актов, событий и документов:

— договоров участия в долевом строительстве;

— актов гражданского состояния;

— выпуска или выдачи ценных бумаг;

— подзаконных нормативно-правовых актов.

Сообразно такому разнообразию видов регистрационного производства формируется комплекс нормативных правовых актов, направленных на их регламентацию. Например, федеральные законы: от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»; от 3 сентября 2018 г. № 283-ФЗ «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»; от 14 марта 2009 г. № 31-ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними»; от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»; от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»; от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»; от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»; от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»; постановления Правительства Российской Федерации: от 21 декабря 2019 г. № 1764 «О государственной регистрации транспортных средств в регистрационных подразделениях Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации»; от 17 июля 1995 г. № 713 «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»; приказы: МВД России от 21 декабря 2019 г. № 950 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по регистрации транспортных средств»; МВД России от 31 декабря 2017 г. № 984 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации».

§ 2. Стадии регистрационного производства

В качестве элементов данного вида производства выступают его стадии. Стадией является самостоятельная часть производства, которая характеризуется наличием специфической задачи особого круга участников и осуществляемых в логической последовательности процессуальных действий, направленных на принятие юридически значимого решения.

Внутренняя цикличность регистрационного производства позволяет выделить следующие стадии:

1) прием заявления и документов, необходимых для осуществления регистрационного производства;

2) проверка полноты и достоверности сведений, предоставленных для осуществления регистрационного производства;

3) принятие решения и его юридическое оформление;

4) исполнение принятого решения.

Прием заявления и документов, необходимых для осуществления регистрационного производства, является первой стадией регистрационного производства, сущностное содержание которой основано на свободе волеизъявления. Регистрационное производство считается начатым с момента приема заявления, которое вместе с необходимыми документами должно быть представлено правообладателем лично, либо через законного представителя. Например, при государственной регистрации юридического лица с заявлением может обратиться руководитель постоянно действующего исполнительного органа регистрируемого юридического лица; учредитель (учредители) юридического лица; руководитель юридического лица; конкурсный управляющий или руководитель ликвидационной комиссии при ликвидации юридического лица.

Представительство также может быть обеспечено лицом, обладающим нотариально удостоверенной доверенностью. Например, лицом, обладающим свидетельством патентного поверенного[1].

Заявление и сопутствующие документы могут быть направлены субъекту государственной регистрации почтовым отправлением с объявленной ценностью и описью вложения либо через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг. Кроме того, такой вид информации возможно направить в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, включая Единый портал государственных и муниципальных услуг (далее — ЕПГУ), с использованием электронной подписи.

[1] См.: Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по интеллектуальной собственности государственной услуги по аттестации и регистрации патентных поверенных Российской Федерации, выдаче патентным поверенным свидетельств : приказ Минэкономразвития России от 29 сентября 2016 г. № 616 (ред. от 07.06.2017).

Информация в электронной форме, подписанная электронной подписью, признается электронным документом и считается равнозначной документу на бумажном носителе, кроме случая, если федеральными законами либо иными нормативными правовыми актами установлено требование о необходимости составления документа исключительно на бумажном носителе. Лицу, обратившемуся с заявлением, либо его представителю выдается расписка в получении документов или направляется почтой по указанному лицом адресу. Распиской подтверждается принятие документов, необходимых для государственной регистрации.

При наличии соответствующих технических возможностей у субъекта государственной регистрации бланки заявлений, размещенные в ЕПГУ, заверенные электронной подписью, вместе с копиями документов, необходимых для совершения государственной регистрации, проходят первоначальную обработку и проверку содержащихся в них сведений в электронном виде.

При обработке документов, представленных в электронной форме, представитель субъекта государственной регистрации обязан направить лицу, обратившемуся с заявлением, соответствующее уведомление, а в случае принятия положительного решения — проинформировать его о последовательности регистрационных действий. При выявлении оснований для отказа в приеме заявления — направить мотивированный отказ.

Регистрационные действия начинаются с того момента, когда представитель субъекта государственной регистрации произведет необходимую запись о регистрации поступивших документов.

Проверка полноты и достоверности сведений, предоставленных для осуществления регистрационного производства, является основным и самым объемным мероприятием в содержании регистрационного производства. Типичной является формальная проверка, установленная административно-процессуальными нормами, согласно которой субъект государственной регистрации контролирует перечень необходимых документов без анализа соответствия действующим нормативно-правовым предписаниям, что характерно, например, для регистрации выпуска ценных бумаг, а также юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Более сложной является установленная административно-процессуальными нормами деятельность субъекта государственной регистрации, направленная на установление отсутствия противоречий между заявленными требованиями и нормами действующего законодательства. Данная форма проведения проверки свойственна регистрационному производству, связанному с регистрацией прав, статуса субъекта права, нормативных актов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность субъектов регистрационных правоотношений.

Представителем субъекта государственной регистрации подлинность, полнота и правильность оформления представленных документов, при отсутствии возможности автоматизированной проверки, проводится путем запроса в СМЭВ, «Мир», ЕСИА либо ЕСНСИ. Допускается исполнение и направление вышеуказанных запросов посредством телефона, телетайпа, телефакса, телефонограмм, электронной почты либо по другим каналам связи. При отсутствии технической возможности направления межведомственного запроса с использованием СМЭВ соответствующий межведомственный запрос направляется на бумажном носителе по факсу с одновременным его направлением по почте.

К проведению проверочных действий возможно привлечение специалиста или эксперта.

Высокий уровень проверки достоверности сведений, включаемых в единый государственный реестр объектов достигается проведением осмотра объекта регистрации. Несмотря на доступность проверки приобретенного транспортного средств в специальном разделе на официальном сайте Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации[1], действительный заслон неправомерной легализации похищенных транспортных средств обеспечивается сотрудниками регистрационных подразделений посредством обязательного проведения осмотра транспортного средства. Поводом для его проведения является: регистрация транспортного средства; изменение регистрационных данных о собственнике (владельце) транспортного средства; внесение изменений в регистрационные данные, не связанные с изменением Ф. И. О., адреса физического или юридического лица, а также с прекращением регистрации в связи с вывозом транспортного средства за пределы Российской Федерации.

Принятие решения и его юридическое оформление является самостоятельной стадией и предполагает принятие индивидуального административно-правового акта. Субъект государственной регистрации может принять решение:

1) о государственной регистрации с занесением информации в специальный реестр;

2) об отказе в государственной регистрации.

В то же время, в отдельных видах регистрационного производства (государственная регистрация юридического лица, регистрация общественных объединений) возможно приостановление регистрационных действий. Это имеет место, когда в результате проверки, проводимой субъектом государственной регистрации, возникают сомнения в наличии оснований для проведения государ-

[1] Госавтоинспекция : офиц. сайт. URL: http://www.gibdd.ru/ (дата обращения: 12.03.2023).

ственной регистрации либо сомнения в достоверности сведений, содержащихся в представленных документах, возможны сомнения в подлинности документов. В таких ситуациях субъект государственной регистрации может принять дополнительное решение — приостановление государственной регистрации. Решение может быть принято на любом этапе регистрационного производства.

Решение о государственной регистрации, принятое субъектом государственной регистрации, является основанием внесения определенной записи в соответствующий государственный реестр. Итоговым документом, где будет отражена необходимая информация, является акт субъекта государственной регистрации, составленный в форме выписки из реестра, свидетельства, регистрационного удостоверения, карточки регистрации.

Исполнение принятого решения о государственной регистрации признается завершенным с момента внесения регистрационной записи в соответствующий государственный реестр. Данные, связанные с государственной регистрацией, а конкретнее документ, подтверждающий факт внесения записи в соответствующий государственный реестр, учредительный документ юридического лица, или изменения, внесенные в учредительный документ юридического лица с отметкой регистрирующего органа, документ о постановке на учет в налоговом органе (в случае если в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах государственная регистрация является основанием для постановки юридического лица или индивидуального предпринимателя на учет в налоговом органе) направляются субъектом государственной регистрации не позднее одного рабочего дня, следующего за днем истечения установленного для государственной регистрации срока, в форме электронных документов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью, по включенному в соответствующий государственный реестр адресу электронной почты, а также по адресу электронной почты, указанному лицом, обратившимся с заявлением при представлении документов на первой стадии регистрационного производства.

Необходимо отметить также учетную (статистическую) составляющую многих видов государственной регистрации. В качестве примеров можно назвать регистрацию индивидуальных предпринимателей, регистрацию граждан Российской Федерации по месту жительства и месту пребывания, регистрацию в службах занятости лиц, не имеющих работы, регистрацию транспортных средств. В этих случаях регистрация представляет собой источник получения статистических сведений для их дальнейшего использования при выборе наиболее эффективных мер государственного регулирования в конкретных областях и сферах общественных отношений.

Отказ в признании самостоятельной стадией регистрационного производства стадию обжалования решения субъекта государственной регистрации ни в коем случае не означает того, что эти решения вообще не подлежат

обжалованию. Обжалование принятых решений (и юридическая ответственность субъекта государственной регистрации) возможно на любой из указанных стадий. Оно представляет собой действия лица, обратившегося с заявлением, либо его представителя по пересмотру принятого субъектом государственной регистрации решения в административном или судебном порядке. Работа с такими видами обращений осуществляется независимо от содержания регистрационного производства в порядке Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». При обжаловании результатов государственной регистрации возникает юридический конфликт, разрешать который могут уполномоченные органы исполнительной власти, не относящиеся к кругу регистрационных отношений, а также суды.

§ 3. Особенности осуществления отдельных видов регистрационных производств

Производство по регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и международными актами о правах человека каждый гражданин России имеет право в пределах государства свободно передвигаться и выбирать место пребывания и жительства, ограничения в указанной сфере возможны только на основании закона. Правовую основу данного вида регистрационного производства составляют: Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»; Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»; Федеральный закон от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия»; постановление Правительства Российской Федерации от 5 января 2015 г. № 4 «Об утверждении

Правил формирования, ведения и использования базового государственного информационного ресурса регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»; приказ МВД России от 31 декабря 2017 г. № 984 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации».

Значительный вклад в развитие и приведение российского законодательства в соответствие с конституционными нормами, гарантирующими право свободы передвижения, выбора места жительства и места пребывания, внесен постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1998 г. № 4-П[1]. Судом было указано на недопустимость ограничения данного права подзаконными актами федеральных органов исполнительной власти, актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, а также вместо разрешительного определен уведомительный порядок регистрации.

Стратегической целью данного вида регистрационного производства является формирование информационно-аналитического ресурса путем учета граждан в пределах Российской Федерации, отражающего факт нахождения гражданина по месту пребывания или месту жительства. Ни одна коммунальная служба не в состоянии уследить за реальным числом пользователей тепло-, газо-, электросетей и водоснабжения в жилых помещениях, соответственно оперативная цель регистрационного производства выражается:

— в обеспечении необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом;

— в охране общественного порядка, государственной и общественной безопасности и борьбе с преступностью.

Производство по регистрации гражданина Российской Федерации по месту жительства в своем содержании представляет постановку гражданина Российской Федерации на регистрационный учет по месту жительства, то есть фиксацию в установленном процессуальном порядке субъектом государственной регистрации сведений о месте жительства гражданина Российской Федерации и о его нахождении в указанном месте жительства.

Производство по регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания в своем содержании представляет постановку гражданина Российской Федерации на регистрационный учет по месту пребывания,

[1] Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1998. № 3.

то есть фиксацию в установленном порядке субъектом государственной регистрации сведений о месте пребывания гражданина Российской Федерации и о его нахождении по месту пребывания. Содержание термина «место пребывания» раскрыто через открытый перечень мест, временное проживание в которых подразумевает его пребывание, в отличие от его постоянного или преимущественного проживания.

Особенностями регистрационного производства граждан по месту жительства и месту пребывания выступает:

1. Уведомительный характер. В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации указано на то, что субъект государственной регистрации обладает правом регистрации только акта свободного волеизъявления гражданина при выборе места жительства. Уведомительный порядок предусматривает допустимое ограничение права на выбор места жительства и в соответствии со статьей 6 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» обязывает гражданина обратиться к должностному лицу, ответственному за регистрацию, не позднее семи дней со дня прибытия на новое место жительства, предъявив при этом паспорт и документ, являющийся основанием для вселения гражданина в жилое помещение.

2. Персональный характер. Суть данного признака заключается в том, что граждане регистрируются по месту жительства и по месту пребывания индивидуально, а не группами лиц, семьями и т. д.

3. Дуальный смысл, который находит выражение в том, что с одной стороны имеет место обязанность граждан Российской Федерации регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а с другой стороны, ему присуща некоторая степень свободы, сопутствующая праву граждан на выбор места жительства и места пребывания.

4. Регистрационное производство данного вида осуществляется специально уполномоченными государственными органами. Субъектами регистрационного производства являются подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях.

5. Производство по регистрации граждан по месту пребывания или по месту жительства не должно влиять на обеспечение конституционных прав и свобод граждан, которые гарантируются на всей территории Российской Федерации независимо от места жительства, наличия или отсутствия у них жилого помещения для постоянного или временного проживания.

В структуре производства по регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации последовательно проявляются следующие стадии, включающие в себя одну или несколько предусмотренных административным регламентом регистрационных процедур:

Прием и регистрация заявления и документов, необходимых для осуществления регистрационного производства — первая стадия регистрационного производства. Основанием для начала регистрационного производства является персональное обращение гражданина с заявлением о регистрации либо о прекращении регистрации и предоставление необходимых документов. Заявление о регистрации по месту жительства или месту пребывания подписывается гражданином и собственником (нанимателем) жилого помещения, указанного в заявлении. Оно может быть выполнено на бумажном носителе и представлено:

— субъекту государственной регистрации с использованием услуг почтовой связи;

— субъекту государственной регистрации непосредственно или в форме электронного документа с использованием ЕПГУ;

— лицу, ответственному за прием и передачу его субъекту государственной регистрации.

При наличии технической возможности взаимодействие между многофункциональными центрами и субъектами государственной регистрации осуществляется с использованием СМЭВ в электронной форме. В случае отсутствия такой возможности заявление передается на бумажном носителе.

Представитель субъекта государственной регистрации не имеет права требовать от гражданина совершения иных действий, кроме прохождения идентификации и аутентификации в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, указания цели приема, а также предоставления сведений, необходимых для расчета длительности временного интервала, который необходимо забронировать для его приема. Гражданину сообщается время посещения и номер кабинета, в который следует обратиться. При личном обращении гражданину выдается талон-подтверждение.

Представитель субъекта государственной регистрации при поступлении заявлений о регистрации, прекращении регистрационного учета от ответственных лиц либо посредством почтового отправления рассматривает их в день поступления.

При этом:

— проверяет правильность и полноту заполнения заявления, и наличие надлежащим образом оформленных необходимых документов;

— вносит и сохраняет в системе «Мир» сведения, содержащиеся в заявлении;

— присваивает заявлению о регистрации порядковый номер, соответствующий порядковому номеру в электронном журнале учета заявлений о регистрации по месту жительства и выдачи свидетельств о регистрации по месту жительства, а также в электронном журнале учета заявлений о регистрации по месту пребывания и выдачи свидетельств о регистрации по месту пребывания, которые должны храниться в течение пятидесяти лет.

Представитель многофункционального центра при обращении гражданина с заявлением путем использования СМЭВ в электронной форме:

— проверяет в присутствии гражданина комплектность представленных документов, полноту и правильность их заполнения, тождественность личности заявителя с лицом, изображенным на фотографии в паспорте, удостоверяет подписи гражданина, обратившегося с заявлением и лица, предоставившего жилое помещение, в заявлениях о регистрации, прекращении регистрационного учета по месту жительства;

— вносит в программное обеспечение сведения, содержащиеся в заявлении;

— подписывает усиленной квалифицированной электронной подписью заявление и приложенные копии необходимых документов;

— не позднее рабочего дня, следующего за днем обращения с заявлением, направляет по реестру в электронной форме субъекту государственной регистрации заявление с приложенными копиями необходимых документов.

Представитель субъекта государственной регистрации при поступлении из многофункциональных центров в электронной форме сведений рассматривает их в день поступления, затем:

— обеспечивает посредством системы «Мир» обработку сведений на предмет контроля целостности;

— направляет, при наличии оснований для отказа в приеме документов через систему «Мир», в многофункциональный центр уведомление об отказе в приеме заявлений о регистрации, прекращении регистрационного учета по месту жительства с указанием причин;

— направляет при приеме заявлений о регистрации, прекращении регистрационного учета по месту жительства посредством системы «Мир» в многофункциональный центр уведомление о приеме заявлений;

— вносит в систему «Мир» сведения, указанные в заявлении, в день их поступления субъекту государственной регистрации.

Заявления о регистрации, прекращении регистрационного учета, поданные в форме электронного документа через ЕПГУ, поступают субъекту государственной регистрации по месту предполагаемой регистрации гражданина. Представитель субъекта государственной регистрации, ответственный за прием заявлений, поданных в форме электронного документа:

— осуществляет проверку поступившего заявления на наличие оснований для отказа в их приеме;

— сообщает гражданину о присвоении ему уникального номера, по которому в соответствующем разделе ЕПГУ будет информация о ходе предоставления государственной услуги.

Результатом первой стадии регистрационного производства является прием заявлений о регистрации, прекращении регистрационного учета, их регистрация и передача представителю субъекта государственной регистрации,

ответственному за направление межведомственных запросов и рассмотрение заявления.

Проверка полноты и достоверности сведений, предоставленных для осуществления регистрационного производства. Стадия включает в себя проверку полноты и достоверности сведений, предоставленных для осуществления регистрационного производства, что является основным и самым объемным мероприятием и предполагает принятие индивидуального административно-правового акта.

На этой стадии регистрационного производства предусмотрены отдельные регистрационные процедуры:

Формирование и направление межведомственного запроса. Основанием для начала этой процедуры является непредставление гражданином, обратившимся с заявлением, документа, являющегося основанием для временного проживания в жилом помещении или основанием для вселения в жилое помещение, права на которое не зарегистрированы в Едином государственном реестре недвижимости, а также копии: документа, являющегося основанием для временного проживания в заявленном им жилом помещении; документа (нотариально заверенного), являющегося основанием для временного проживания гражданина в заявленном жилом помещении; документа, являющегося основанием для вселения в жилое помещение.

Межведомственные запросы направляются в течение одного рабочего дня со дня регистрации заявления путем использования системы «Мир» в форме электронного документа с использованием единой СМЭВ и подключаемых к ней региональных СМЭВ. Направление межведомственного запроса в бумажном виде возможно только в случае подтвержденной технической недоступности или неработоспособности сервисов органа, в который направляется межведомственный запрос, по адресу, зарегистрированному в СМЭВ. Информация, полученная в ходе проверки, отражается в заявлении и заверяется подписью представителя субъекта государственной регистрации, проводившего проверку, с указанием его фамилии и инициалов, даты и времени получения результатов.

Результатом административной процедуры является получение в рамках межведомственного взаимодействия информации, необходимой для принятия квалифицированного решения.

Рассмотрение документов и принятие решения. Основанием для начала этой процедуры является поступление заявлений о регистрации или прекращении регистрационного учета и необходимых для этого документов субъекту государственной регистрации.

Представитель субъекта государственной регистрации в течение рабочего дня, следующего за днем регистрации заявления:

— проверяет сведения, указанные в заявлении, о регистрации либо прекращении регистрационного учета путем использования системы

«Мир» по базовому государственному информационному ресурсу (БГИР) регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и учету выданных, утраченных и похищенных паспортов граждан Российской Федерации, удостоверяющих личность граждан Российской Федерации, по адресно-справочным учетам подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России;

— распечатывает на бумажном носителе заявление о регистрации либо прекращении регистрационного учета с необходимыми документами, поступившее субъекту государственной регистрации в электронной форме через систему «Мир» из многофункционального центра с применением программных средств, использующих технологию автоматизированного формирования и распознавания машиночитаемой информации;

— направляет гражданину, обратившемуся с заявлением о регистрации по месту жительства, прекращении регистрационного учета по месту жительства через ЕПГУ, уведомление, доступное для просмотра с использованием ЕПГУ, с предложением прибыть в приемные часы в учреждение субъекта государственной регистрации в течение трех рабочих дней с документом, удостоверяющим личность;

— представляет заявление о регистрации либо заявление о прекращении регистрационного учета для рассмотрения своему руководителю (начальнику подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России или лицу, его замещающему), которым производится запись о принятом решении. При этом должны быть указаны основания для регистрации со ссылкой на соответствующие нормы Правил регистрации или иные основания принятия решения, предусмотренные законодательством Российской Федерации;

— вносит информацию о принятом решении в систему «Мир» в день принятия решения.

Результатом административной процедуры является внесение в систему «Мир» информации о принятом решении.

Оформление документов, подтверждающих результат предоставления государственной услуги. На этой стадии представитель субъекта государственной регистрации в срок не позднее одного рабочего дня, следующего за днем принятия решения, при регистрации гражданина по месту пребывания распечатывает из системы «Мир» свидетельство о регистрации по месту пребывания, которому присваивается учетный номер, соответствующий номеру заявления о регистрации по месту пребывания.

При регистрации гражданина по месту жительства, представитель субъекта государственной регистрации:

— вносит в паспорт гражданина, зарегистрированного по месту жительства и не прекратившего регистрационный учет по прежнему месту

жительства, с использованием специального принтера одновременно штамп о прекращении регистрационного учета и штамп о регистрации по месту жительства;

— распечатывает свидетельство о регистрации по месту жительства (для лиц, не достигших 14-летнего возраста), которому присваивает учетный номер, соответствующий номеру заявления о регистрации по месту жительства;

— проставляет в паспорт гражданина (при отсутствии технической возможности использовать специальный принтер) оттиск штампа о прекращении регистрационного учета по месту жительства и оттиск штампа о регистрации по месту жительства.

Представитель субъекта государственной регистрации передает своему руководителю (начальнику подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России, лицу, его замещающему) оформленные свидетельство о регистрации по месту пребывания и свидетельство о регистрации по месту жительства для подписи и скрепления печатью, применяемой для оформления паспорта. Затем передает в срок не позднее одного дня, следующего за днем оформления, ответственным лицам для последующей передачи зарегистрированным гражданам либо непосредственно выдает данным гражданам (их законным представителям):

— свидетельство о регистрации по месту пребывания;

— паспорт;

— свидетельство о регистрации по месту жительства (для лиц, не достигших 14-летнего возраста);

— направление в территориальный военный комиссариат муниципального образования для постановки на воинский учет по месту жительства граждан, не состоящих, но обязанных состоять на воинском учете.

С использованием системы «Мир», в том числе с использованием СМЭВ, представитель субъекта государственной регистрации направляет информацию о факте регистрации:

— не позднее семи рабочих дней по окончании месяца в территориальные органы Федеральной службы государственной статистики (Росстат);

— каждые три месяца — в подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России;

— ежемесячно — главе местной администрации муниципального района;

— систематически — в территориальные подразделения военных комиссариатов.

Заявление о регистрации по месту жительства ставится на контроль до получения уведомления о снятии гражданина с регистрационного учета по прежнему месту жительства. Заявление о регистрации по месту жительства хранится в течение пяти лет.

Представитель субъекта государственной регистрации после принятия решения о регистрации (снятии с регистрационного учета) по месту жительства по заявлениям, поступившим из многофункционального центра, в электронной форме с использованием СМЭВ направляет в многофункциональный центр сведения о снятии гражданина с регистрационного учета, регистрации гражданина по месту жительства, содержащиеся в штампе или в свидетельстве о регистрации по месту жительства граждан, не достигших 14-летнего возраста, либо в свидетельстве о регистрации по месту пребывания.

Итогом административной процедуры является оформление результата предоставления государственной услуги.

Выдача документов, подтверждающих результат предоставления государственной услуги. Стадия исполнения принятого решения. Регистрационное производство признается завершенным с момента внесения регистрационной записи в соответствующий государственный реестр, после чего представитель субъекта государственной регистрации выдает документ, подтверждающий факт регистрации гражданину или его представителю, и предлагает ему вернуть справку о приеме документов. После получения гражданином паспорта с проставленным штампом о регистрации по месту жительства (снятии с регистрационного учета) на заявлении проставляется оттиск «Закрыто».

Производство по регистрации транспортных средств. Общие правовые основы государственной регистрации транспортных средств и прицепов к ним определены Федеральным законом «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». На необходимость осуществления такого вида государственной регистрации указывается также в пункте 3 статьи 15 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения». Допуск транспортных средств к участию в дорожном движении, согласно выше указанной норме, на территории Российской Федерации осуществляется путем регистрации транспортных средств.

Наряду с этим государственная регистрация транспортных средств в определенных моментах регламентируется ГК РФ[1], НК РФ[2], КоАП РФ, а также Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее — Федеральный закон «О полиции»), Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», ФЗ «Об организации предоставления

[1] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 24.07.2023). Ст. 223, 224, 234.

[2] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 19.12.2023). Ст. 23, 83–85.

государственных и муниципальных услуг», постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2019 г. № 166 «О некоторых вопросах, связанных с эксплуатацией автомототранспортных средств, и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации», постановлением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2020 г. № 1507 «Об утверждении Правил государственной регистрации самоходных машин и других видов техники», постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг», приказом МВД России от 21 декабря 2019 г. № 950 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по регистрации транспортных средств».

Для регистрационного производства данного вида большое значение имеет его стратегическая цель, определяющая организацию и функционирование как субъектов государственной регистрации, так и обладателей транспортных средств (физических и юридических лиц). Весь процесс государственной регистрации транспортных средств представляет собой действия, направленные на получение, фиксирование, анализ и оформление для дальнейшего использования предметной информации. Сочетание усилий, направленных на обработку ежедневно поступающих сведений, их категоризация и сохранение, а также представление по официальным запросам уже адаптированной информации является сложнейшей задачей, которая требует огромных усилий, а также компетентного использования современных информационных технологий. Только выверенная стратегическая информация способствует достижению стабильного нормативного ориентира в регистрационном производстве.

Исходя из анализа указанных выше нормативных правовых актов, следует, что оперативными целями государственной регистрации транспортных средств выступают:

— их государственный учет;

— эффективное осуществление административного надзора за соблюдением требований безопасности, предъявляемых к их конструкции и техническому состоянию;

— противодействие правонарушениям, совершаемым с их использованием;

— исполнение физическими и юридическими лицами законодательно определенных транспортных обязанностей.

Особенности регистрационного производства транспортных средств:

Государственная услуга предоставляется регистрационными подразделениями Государственной инспекции безопасности дорожного движения

Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее соответственно — регистрационные подразделения, Госавтоинспекция) и, в соответствии с п. 19 Стандарта по предоставлению государственной услуги[1], участие иных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в предоставлении государственной услуги не требуется.

1. Регистрационные подразделения осуществляют государственную регистрацию именно транспортных средств, но не сделки, совершаемые с ними.

2. Акт государственной регистрации транспортного средства является основанием для допуска этого транспортного средства к эксплуатации. В этой связи государственная регистрация транспортного средства влечет возникновение у владельца данного транспортного средства права на его эксплуатацию.

3. Государственная регистрация транспортных средств регистрационными подразделениями предполагает не только их документальный учет, но и проведение проверки законности гражданского оборота транспортных средств, а также проверки соответствия их установленным требованиям безопасности по конструкции, техническому состоянию и оборудованию.

Основной смысл учетных регистрационных отношений по поводу транспортных средств состоит в формировании акта государственной регистрации, который заверяет правомерность возникновения, изменения, приостановления или прекращения имущественных правомочий и обеспечивает защиту публичных потребностей в форме регулятивной распорядительной деятельности специальных подразделений Госавтоинспекции, а также путем осуществления охранительной превентивной административно-правовой деятельности в целях предупреждения, выявления и пресечения правонарушений и минимизации причиняемого ими ущерба.

В структуре производства по регистрации транспортных средств последовательно проявляются следующие стадии:

Прием заявления и иных документов, необходимых для предоставления государственной услуги, выступает первой стадией регистрационного производства и предполагает непосредственное обращение граждан к субъекту государственной регистрации с заявлением и необходимыми документами либо получение заявления субъектом государственной регистрации через ЕПГУ с приложением документов в электронной форме. После поступления заявления представитель субъекта государственной регистрации обязан установить личность гражданина, а также его представителя, если обращение осуществляется с его участием. Затем следует проверка подлинности, полноты и правильности оформления представленных

[1] Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по регистрации транспортных средств : приказ МВД России от 21 декабря 2019 г. № 950 (ред. от 28.09.2020).

документов. При наличии оснований для отказа в приеме заявления представленные документы возвращаются гражданину лично.

Результатом регистрационного производства на данной стадии является проставление отметки в заявлении о приеме документов либо об отказе в их приеме с подписью и указанием фамилии и инициалов ответственного лица, даты и времени их принятия (отказа в принятии).

Проверка полноты и достоверности сведений, указанных в заявлении и прилагаемых документах, является основным и самым объемным мероприятием. Основанием для начала второй стадии является представление гражданином, обратившимся с заявлением, документа, являющегося основанием для принятия решения о государственной регистрации.

Реализация права граждан на обращение имеет нормативно обусловленный характер и для представителей субъекта государственной регистрации, прежде всего определяется в качестве цели выявления фактов неправомерного поведения контролируемых объектов и при наличии таковых предусматривает применение мер государственного принуждения, в том числе юридической ответственности или мер административного пресечения.

Проверка полноты достоверности сведений о владельце транспортного средства и (или) транспортном средстве (нахождения заявителя в региональном либо федеральном розыске, нахождение в розыскных учетах транспортного средства, специальной продукции) осуществляется в автоматизированном порядке по автоматизированным информационным системам во время ввода в соответствии с пунктом 71 приказа МВД России от 21 декабря 2019 г. № 950. При отсутствии возможности автоматизированной проверки она проводится путем запроса в межрегиональное или региональное подразделение Госавтоинспекции. При необходимости дополнительной проверки запросы могут быть направлены (в автоматизированном порядке) в федеральные органы исполнительной власти посредством СМЭВ.

Результатом административной процедуры является проставление отметки в заявлении, подписанной должностным лицом, принявшим документы, с указанием фамилии, даты и времени проведения проверок.

Осмотр транспортного средства. Обязательным условием проведения проверки является проведение осмотра транспортного средства, представленного гражданином в расположение субъекта государственной регистрации, который осуществляется уполномоченными представителями субъекта государственной регистрации, основывающимися на уверенном знании Международного стандарта ISO 3779-1983 и ГОСТ 33990-2016. Целью осмотра является его идентификация и проверка отсутствия признаков изменения, сокрытия, уничтожения идентификационного номера транспортного средства или идентификационного номера основного компонента транспортного средства, а также фотофиксация внешнего вида транспортного средства и нанесенного на него идентификационного номера. Кроме

этого, в ходе осмотра транспортного средства устанавливается соответствие конструкции представленным документам.

При обнаружении расхождения сведений о транспортном средстве с данными, отраженными в заявлении, а также при установлении несоответствий маркировочных обозначений или конструкции транспортного средства найденные недостатки указываются представителем субъекта государственной регистрации, проводившим осмотр в заявлении, а транспортное средство направляется в оперативное подразделение территориального органа внутренних дел.

Результатом регистрационного производства на данной стадии является проставление отметки в заявлении о проведенной проверке полноты и достоверности представленных сведений и осмотра транспортного средства, заверенной подписью ответственного лица, с указанием фамилии, даты и времени ее проведения.

Принятие решения о проведении регистрационных действий либо об отказе в их проведении является самостоятельной стадией.

Основаниями для отказа в совершении регистрационных действий являются:

— невозможность идентификации транспортного средства вследствие подделки, сокрытия, изменения или уничтожения маркировки транспортного средства;

— замена имеющего маркировку основного компонента транспортного средства на аналогичный компонент, не имеющий маркировки, или на аналогичный компонент, имеющий идентификационный номер другого транспортного средства;

— снятие транспортного средства с государственного учета после утилизации;

— несоответствие регистрационных данных или конструкции транспортного средства сведениям, указанным в документах, идентифицирующих транспортное средство;

— наличие сведений о нахождении транспортного средства или основного компонента транспортного средства в розыске;

— неуплата государственной пошлины за осуществление юридически значимых действий, связанных с регистрацией транспортных средств;

— обращение к субъекту государственной регистрации лица, не являющегося владельцем транспортного средства или не имеющего полномочий его представлять;

— непредставление документов, необходимых для совершения регистрационных действий;

— отсутствие электронного паспорта транспортного средства со статусом «действующий» в системе электронных паспортов;

— непредставление транспортного средства для проведения осмотра;

— наличие запретов или ограничений, наложенных в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Об отказе в совершении регистрационных действий владелец транспортного средства уведомляется в письменной форме в день обращения с указанием причин отказа.

При принятии положительного решения о проведении регистрационных действий с отметкой в заявлении:

— оформляется свидетельство о регистрации транспортного средства;

— при отсутствии сведений в системе электронных паспортов об оформленном электронном паспорте, в паспорт транспортного средства вносятся сведения о проведенном регистрационном действии, а при его утрате заполняется новый;

— в реестр регистрации транспортных средств вносятся регистрационные данные, к которым относятся сведения о транспортном средстве и его владельце, подлежащие обязательному учету;

— присваиваются государственные регистрационные номера, сведения о которых вносятся в свидетельство о регистрации транспортного средства. Государственный регистрационный знак — это обозначение номерного знака, который обязателен для установки на транспортном средстве после его постановки на регистрационный учет. Наличие государственного регистрационного знака позволяет установить владельца транспортного средства, его регистрацию по месту жительства и наличие у него неоплаченных административных штрафов либо правонарушений;

— информация о проведенных регистрационных действиях в отношении транспортных средств, на которые оформлены электронные паспорта, в автоматическом режиме направляется посредством СМЭВ администратору системы электронных паспортов.

Заключительная стадия выражается в **исполнении принятого решения.** В зависимости от проводимых регистрационных действий могут быть выполнены следующие административные процедуры:

— оформление и подписание документов, подлежащих выдаче заявителю, присвоение государственных регистрационных номеров;

— внесение информации в автоматизированные информационные системы;

— выдача документов и государственных регистрационных знаков (свидетельство о регистрации транспортного средства, паспорт транспортного средства (при отсутствии сведений в системе электронных паспортов));

— оформление и выдача выписки из государственного реестра транспортных средств.

Глава 7. Лицензионное производство

§ 1. Лицензионное производство в структуре административного процесса

Одним из типичных правонаделительных производств в структуре административного процесса выступает лицензионное производство. Предоставление лицензий является неотъемлемым элементом более сложной правовой категории «лицензирование», рассматриваемой в науке административного права в качестве специфического экономического метода государственного управления, который представляет собой разрешительный тип правового регулирования, в основе которого лежит общий запрет и строящееся по принципу «запрещено все, кроме…»[1] разрешённого.

В Федеральном законе от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее — Закон о лицензировании, Закон) *лицензия* определяется как специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается записью в реестре лицензий. Оно представляет собой правовое средство легитимации определенных видов предпринимательской деятельности и является подтверждением ее законности, поскольку подтверждает право на ведение такой деятельности[2]. По общему правилу лицензия действует бессрочно и предоставляется на каждый лицензируемый вид деятельности.

Главным условием для предоставления лицензии является соответствие соискателя лицензии законодательно определенным требованиям. Их соблюдение лицом, получившем лицензию (лицензиатом), обязательно при осуществлении лицензируемого вида деятельности.

Необходимо отметить, что понятия лицензирования и лицензионного производства не тождественны между собой. Последнее традиционно считается частью административного процесса, поскольку содержит в себе следующие его обязательные составляющие: 1) наличие индивидуально-конкретного дела, разрешение которого влечет за собой возникновение правоотношения; 2) стадийность производства; 3) принятое уполномоченным субъектом власти решение по делу. Лицензирование же помимо предоставления лицензии включает в себя и другие правоприменительные, в основном процедурные, действия, связанные с переоформлением лицензий, осуществлением лицензионного контроля, приостановлением действия и аннулированием лицензий, ведением реестра лицензий и т. д.

---

[1] Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. Т. I. — М.: Юрид. лит., 1981. С. 299.

[2] Спектор Е. И. Лицензирование в Российской Федерации: Правовое регулирование. — М., 2007. С. 32.

Лицензионное производство представляет собой совокупность административно-процессуальных стадий по разрешению компетентным органом индивидуально-конкретного дела, результатом которого может стать выдача физическому (гражданину, индивидуальному предпринимателю) или юридическому лицу лицензии.

Лицензионное производство как особая процессуальная форма правонаделительной деятельности обладает всеми признаками административного процесса в целом, а также специфическими особенностями, присущими только ему.

Выделим характерные черты лицензионного производства:

1. Эта деятельность носит публично-властный характер и осуществляется, как правило, государственными органами в строгом соответствии с правовыми и технико-правовыми нормами.

2. В его основе лежат строгие принципы, специфичные правовые формы и методы.

3. Преимущественно нормативные правовые акты, регулирующие лицензионное производство, выступают источниками административно-процессуального права, гораздо реже среди них можно встретить источники других отраслей права, например, гражданского, финансового права.

4. Предоставление лицензий считается разновидностью государственной (муниципальной) услуги, реализуемой в соответствии с ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

5. Характеризуется добровольным вступлением физического или юридического лица в лицензионные правоотношения.

6. Направлено на разрешение индивидуально-конкретного дела, разрешение которого влечет наделение лица правом ведения конкретного вида разрешенной деятельности.

7. Его результатом является принятое уполномоченным субъектом власти решение по делу: индивидуальный акт управления (административный акт), влекущий определенные правовые последствия.

8. Обладает стадийностью, то есть складывается из последовательно осуществляемых комплексов процессуальных действий.

Условиями возникновения лицензионных правоотношений служат законодательно установленные требования, которые предъявляются к лицу, изъявившему желание получить искомый специальный статус, от выполнения которых зависит решение органа, обладающего правопредоставительными полномочиями. Нарушение условий не может повлечь за собой применение мер административной ответственности, итогом же будет отказ в выдаче лицензии. Исключение составляют ситуации, когда лицо, не имея специального разрешения, незаконно осуществляет какую-либо деятельность и (или) конкретные действия и привлекается к строгой юридической ответственности (ст. 171, 228 УК РФ[1], ст. 14.1, 20.10 КоАП РФ).

[1] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 25.12.2023).

Закон о лицензировании — это не единственный отраслевой нормативный правовой акт, регламентирующий порядок лицензирования отдельных видов деятельности. В части 1 статьи 1 Закона определены двенадцать видов деятельности, на которые его действие не распространяется. Их лицензирование осуществляется в порядке, установленном иными федеральными законами, регулирующими отношения в соответствующих сферах деятельности (например, деятельности кредитных организаций, использования атомной энергии и т. д.). Кроме того, законами о лицензировании могут устанавливаться и другие особенности лицензионного производства (ч. 4 ст. 1 Закона).

Правовую основу лицензионного производства составляют многочисленные и разные по своей юридической силе нормативные правовые акты, к числу которых следует отнести:

законы Российской Федерации и федеральные законы: от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне», от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии», от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и др.;

указы Президента Российской Федерации: от 10 сентября 2005 г. № 1 062 «Вопросы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами» (утвердившем Положение о порядке лицензирования в РФ ввоза и вывоза продукции военного назначения»);

постановления Правительства Российской Федерации: от 21 ноября 2011 г. № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности», от 23 июня 2011 г. № 498 «О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности», от 6 июля 2012 г. № 686 «Об утверждении Положения о лицензировании производства лекарственных средств», от 29 декабря 2020 г. № 2343 «Об утверждении Правил формирования и ведения реестра лицензий и типовой формы выписки из реестра лицензий» и др.;

нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти: приказ МВД России от 13 октября 2020 г. № 713 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации», приказ Росздравнадзора от 23 ноября 2020 г. № 10949 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений» и др.;

нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации: приказ Министерства экономики Омской области от 5 сентября 2022 г. № 69 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги “Лицензирование деятельности по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черных металлов, цветных металлов», изменении и признании утратившими силу отдельных приказов Министерства экономики Омской области»; приказ Комитета экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области от 25 декабря 2017 г. № 46 «Об утверждении административного регламента предоставления Комитетом экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области государственной услуги выдачи лицензий на розничную продажу алкогольной продукции на территории Ленинградской области» и др.

Таким образом, **лицензионное производство** как структурный элемент административного процесса представляет собой урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность лицензирующих органов по предоставлению лицензий физическим и юридическим лицам на ведение отдельных видов предпринимательской либо иной общественно полезной деятельности. В этой связи часто используемый в научной и учебной литературе термин «лицензионно-разрешительное производство» является более широким понятием, включающим всю правонаделительную деятельность компетентных органов по предоставлению различного рода разрешений и в том числе лицензий.

§ 2. Субъекты и объекты лицензионного производства

Традиционно под субъектами лицензионного производства понимаются, с одной стороны, органы публичной власти, уполномоченные организовывать деятельность в области лицензирования и предоставлять соответствующие специальные разрешения, а с другой — соискатели лицензии и лицензиаты.

Правительство Российской Федерации не относится к числу лицензирующих органов, вместе с тем оно обладает главенствующими полномочиями в области организации лицензирования отдельных видов деятельности.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» оно обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств.

Согласно статье 5 Закона о лицензировании Правительство Российской Федерации уполномочено:

— определять федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие лицензирование конкретных видов деятельности;

— утверждать положения о лицензировании, принимать нормативные правовые акты по вопросам лицензирования;

— утверждать порядок предоставления документов по вопросам лицензирования в форме электронных документов, подписанных электронной подписью, с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе единого портала государственных и муниципальных услуг;

— утверждать порядок формирования и ведения реестра лицензий;

— утверждать показатели мониторинга эффективности лицензирования, порядок проведения такого мониторинга, порядок подготовки и представления ежегодных докладов о лицензировании;

— утверждать типовую форму выписки из реестра лицензий.

Сфера применения Закона о лицензировании ограничена субъектным составом, в котором основная роль отведена федеральным органам исполнительной власти и (или) их территориальным органам, а также органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае передачи им осуществления федеральных полномочий в области лицензирования.

Закон называет следующие полномочия лицензирующих органов:

— осуществление лицензирования конкретных видов деятельности;

— проведение мониторинга эффективности лицензирования, подготовку и представление ежегодных докладов о лицензировании;

— утверждение форм заявлений о предоставлении лицензий, переоформлении лицензий, а также форм уведомлений, предписаний об устранении выявленных нарушений лицензионных требований и других используемых в процессе лицензирования документов;

— 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.

Исходя из анализа положений пункта 2 указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», можно заключить, что предоставление лицензий есть функция федеральных служб, в частности, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения, Федеральной пробирной палаты и многих других. Вместе с тем, федеральные министерства в отдельных случаях, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации, могут выступать в качестве лицензирующих органов. В настоящее время лицензирование отдельных видов деятельности осуществляют МВД России, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий

стихийных бедствий, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации и ряд других министерств.

Правом на предоставление лицензий наделены также исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации. К примеру, они вправе лицензировать виды деятельности по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черных и цветных металлов. В соответствии с частью 10 статьи 18 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» лицензии на розничную продажу алкогольной продукции выдаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом в указанном законе уточняется, что такие полномочия могут быть переданы ими органам местного самоуправления.

Субъектами лицензионного производства выступают не только органы, представляющие исполнительную ветвь государственной власти. Так, Банк России осуществляет лицензирование банковских операций в соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности». Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» выдает лицензии на осуществление космической деятельности[1].

В статье 7 Закона перечислены права, обязанности и декларируется ответственность должностных лиц лицензирующих органов. При осуществлении лицензионного производства они имеют право запрашивать у органов государственной власти, органов местного самоуправления соискателей лицензий, получать от них необходимые сведения и документы в целях решения вопроса о выдаче лицензии, проводить проверки соискателей лицензий. В то же время они обязаны своевременно и в полной мере исполнять предоставленные им полномочия по предоставлению лицензий, соблюдать законодательство, права и законные интересы соискателей лицензий. Указанные должностные лица в случае ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей, совершения незаконных деяний несут юридическую ответственность.

к субъектам лицензионного производства также относятся юридические лица, индивидуальные предприниматели, граждане Российской Федерации и иностранные граждане, то есть лица, которые не обладают властными полномочиями по разрешению индивидуально-конкретного дела. Заинтересованный участник лицензионного производства в Законе о лицензировании определен как соискатель лицензии — юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, обратившиеся в лицензирующий орган с заявлением о предоставлении специального разрешения. Положительное решение правоприменительного органа трансформирует его в статус лицензиата.

[1] О лицензировании космической деятельности : постановление Правительства Российской Федерации от 18 марта 2020 г. № 298 (ред. от 14.02.2022).

К соискателю лицензии предъявляются лицензионные требования, представляющие собой условия предоставления лицензии. Под последними понимаются законодательно установленные требования, от которых зависит решение лицензирующего органа. Их нарушение не может повлечь за собой применение мер административного принуждения, итогом же будет отказ в выдаче лицензии.

Закон о лицензировании в статье 8 называет следующие лицензионные требования, предъявляемые к соискателю лицензии:

1) наличие помещений, зданий, сооружений и иных объектов по месту осуществления лицензируемого вида деятельности, технических средств, оборудования и технической документации, принадлежащих им на праве собственности или ином законном основании, соответствующих установленным требованиям и необходимых для выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности;

2) наличие работников, заключивших с ним трудовые договоры, имеющих профессиональное образование, обладающих соответствующей квалификацией и (или) имеющих стаж работы, необходимый для осуществления лицензируемого вида деятельности;

3) наличие необходимой для осуществления лицензируемого вида деятельности системы производственного контроля;

4) соответствие установленным федеральными законами и касающимся организационно-правовой формы юридического лица размера уставного капитала, отсутствия задолженности по обязательствам перед третьими лицами;

5) иные требования, установленные федеральными законами.

Обращение к конкретным положениям о лицензировании отдельных видов деятельности, утверждаемых постановлениями Правительства Российской Федерации, позволяет выделить и другие лицензионные требования, предъявляемые к соискателю лицензии, например: обеспечение им учета и хранения документации и выпускаемой продукции; обеспечение страхования жизни и здоровья работников, ответственности за возможное причинение ущерба.

Помимо перечисленных субъектов в лицензионное производство могут входить и другие участники. Они, как правило, прямо не заинтересованы в исходе дела, обеспечивая, при этом, правильное и своевременное его рассмотрение. К ним относятся органы, предоставляющие по запросам лицензирующих органов необходимую информацию о заявителе; органы, привлекаемые к проведению предварительного контроля за ним; лица, уполномоченные соискателем лицензии, действующие на основании доверенности, представляя его интересы, а также специалисты (эксперты), переводчики.

Объектами лицензионного производства выступают конкретные виды деятельности, подлежащие лицензированию, а также в очень редких случаях разовые действия, на которые требуется получение лицензии[1].

Закон о лицензировании, а также другие федеральные законы, регулирующие правоотношения в указанной сфере, чаще всего определяют объекты лицензионного производства по наименованию того или иного вида деятельности (например: репозитарная деятельность, частная детективная (сыскная) деятельность, образовательная деятельность, телевизионное вещание и радиовещание) либо посредством указания на предоставляемую юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем услугу (оказание услуг связи, оказание услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации). Объектом лицензионного производства может выступать как в целом оборот определенных предметов, веществ, информации, так и отдельные его элементы: разработка и производство средств защиты конфиденциальной информации, производство лекарственных трав, производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. Еще одним способом определения объекта является указание на вид выполняемых лицензиатом работ: производство маркшейдерских работ, работы по активному воздействию на гидрометеорологические и геофизические процессы и явления и т. д.

Еще раз подчеркнем, что подавляющее большинство общественно полезных видов деятельности не требует получения специального разрешения. Необходимость введения государством дополнительных ограничительных мер в основном возникает в отношении тех его видов, где обращается источник повышенной опасности, составляющий, в свою очередь, *предмет* лицензионного производства, а в дальнейшем и контрольно-надзорного производства в отношении лицензиата.

Как правило, такими предметами выступают:

1) разрабатываемые, производимые и подлежащие обороту разнообразные материальные объекты: продукция, изделия, средства, устройства, системы, вооружение, техника, вещества, растения и т. д., а также места разработки, производства и обращения материальных источников повышенной опасности и размещенное в них оборудование;

2) защищаемые государством сведения, относящиеся к категории ограниченного доступа, в том числе государственная тайна, иная конфиденциальная информация и их материальные носители;

---

[1] Предоставление лицензий на осуществление разовых действий встречается очень редко, скорее это исключение из общего правила, согласно которому лицензированию подлежат разнообразные виды предпринимательской или, наоборот, некоммерческой деятельности. Можно привести в качестве примера такого разового действия предоставление лицензии на приобретение оружия субъектам, перечисленным в ст. 10 федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии».

3) иные материальные или неовеществленные предметы лицензионного производства: ценные бумаги, азартные игры, возбудители инфекционных заболеваний, транспортные средства для перевозки пассажиров и иных лиц, опасные грузы и т. д.

В завершение параграфа следует отметить, что универсальный для всех видов административных производств принцип разделения процессуальных функций в лицензионном производстве проявляется наиболее отчетливо. Данное обстоятельство объясняется достаточно просто: разнообразие многочисленных лицензируемых видов деятельности и их специфика обусловливают множественность властных субъектов.

§ 3. Стадии лицензионного производства

Стадия является сравнительно самостоятельной частью производства, которая, наряду с его общими задачами, имеет свойственные только ей задачи[1]. К стадиям лицензионного производства относятся: 1) возбуждение лицензионного производства; 2) рассмотрение дела о предоставлении лицензии по существу; 3) принятие решения о предоставлении лицензии либо об отказе в ее предоставлении.

На *первой стадии* (принятие решения о предоставлении лицензии либо об отказе в ее предоставлении) соискателем лицензии предоставляются соответствующее заявление и необходимые документы с приложением их описи: а) непосредственно в лицензирующий орган либо в многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ); б) либо путем их направления заказным почтовым отправлением в лицензирующий орган или в форме электронных документов (пакета электронных документов). На этой стадии формируется лицензионное дело соискателя лицензии, а также подготавливаются и направляются межведомственные запросы в органы, участвующие в предоставлении государственной услуги.

В случае оформления соискателем лицензии заявления с нарушением предъявляемых требований, представлением им документов не в полном объеме лицензирующий орган в течение трех рабочих дней со дня приема заявления лично вручает заявителю уведомление о необходимости в тридцатидневный срок устранения выявленных нарушений и (или) представления недостающих документов. Как вариант, направляет такое уведомление заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или (по желанию соискателя лицензии) в форме электронного документа, то есть любым способом, обеспечивающим подтверждение доставки такого уведомления и его получения заявителем. Закон предъявляет обязательное требование к лицензирующему

[1] Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Административная ответственность по российскому законодательству. — М., 2004. С. 119.

органу: тот не вправе требовать от соискателя лицензии предоставления документов, не предусмотренных законом.

Основу *второй стадии* (рассмотрение дела о предоставлении лицензии по существу) составляет так называемый предварительный контроль в отношении соискателя лицензии. По общему правилу в срок, не превышающий сорока пяти рабочих дней со дня приема заявления о предоставлении лицензии и прилагаемых к нему документов, лицензирующий орган осуществляет проверку полноты и достоверности содержащихся в них сведений, в том числе проверяет соответствие заявителя лицензионным требованиям, в порядке, установленном статьей 19 Закона о лицензировании. В отношении заявителя лицензирующим органом проводятся внеплановые проверки без согласования с органом прокуратуры.

Являясь наиболее объемной по содержанию выполняемых действий и временных затрат, указанная стадия в ряде случаев ограничивается только лишь анализом полноты и достоверности документов, представленных соискателем лицензии (документарная проверка). Лицензирующим органом может быть инициировано проведение выездной проверки объектов, где будет осуществляться лицензируемый вид деятельности, в целях их непосредственного обследования для более полного представления о готовности потенциального лицензиата. Предметом выездной проверки являются состояние помещений, зданий, сооружений, технических средств, оборудования, иных объектов, которые предполагается использовать соискателем лицензии при осуществлении лицензируемого вида деятельности, а также наличие необходимых для осуществления лицензируемого вида деятельности работников в целях оценки соответствия таких объектов и работников предъявляемым лицензионным требованиям.

Третья завершающая *стадия* (принятие решения о предоставлении лицензии либо об отказе в ее предоставлении) в конечном итоге определяет, будет ли вынесен по результатам проведенной контрольной проверки в отношении соискателя лицензии индивидуальный акт управления, влекущий для него вполне определенные и ожидаемые правовые последствия, а именно: приказ (распоряжение) лицензирующего органа о выдаче лицензии. Правом подписи документа о выдаче лицензии наделены руководитель лицензирующего органа либо его заместитель. В случае принятия положительного для соискателя лицензии решения запись о предоставлении лицензии вносится в реестр лицензий в день регистрации приказа (распоряжения). День внесения в реестр соответствующей записи считается днем предоставления лицензии. Далее в течение трех рабочих дней после дня внесения записи о предоставлении лицензии в указанный реестр лицензирующий орган обязан направить лицензиату по его выбору уведомление о предоставлении лицензии в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью, либо на бумажном носителе заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

К общим основаниям для отказа в предоставлении лицензии Закон о лицензировании называет:

— наличие в представленных соискателем лицензии заявлении о предоставлении лицензии и (или) прилагаемых к нему документах недостоверной или искаженной информации;

— установленное в ходе проверки несоответствие соискателя лицензии лицензионным требованиям.

Решение лицензирующего органа об отказе в выдаче лицензии или его бездействие, выразившееся, например, в нарушении сроков предоставления лицензии, может быть обжаловано заявителем в порядке, установленном нормативными правовыми актами. В этом случае будет возбуждено производство по административно-правовым жалобам и спорам, являющееся самостоятельным видом административного процесса.

Рассмотрим подробно, каким образом осуществляется лицензионное производство на примере предоставления МВД России лицензий на осуществление деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации [1]. Непосредственно данную государственную услугу исполняет Главное управление по вопросам миграции МВД России (ГУВМ МВД России). Заявителями могут быть исключительно юридические лица.

Деятельность по трудоустройству за границей включает в себя оказание следующих услуг:

а) трудоустройство за границей граждан Российской Федерации, за исключением трудоустройства граждан Российской Федерации для работы на судах, плавающих под флагом иностранного государства;

б) трудоустройство за границей граждан Российской Федерации для работы на судах, плавающих под флагом иностранного государства.

Предоставление лицензии осуществляется в срок, не превышающий сорок пять рабочих дней со дня поступления в ГУВМ МВД России надлежащим образом оформленного заявления о выдаче лицензии и в полном объеме прилагаемых к нему документов.

Для получения лицензии соискатель лицензии представляет:

1) заявление, подписанное руководителем постоянно действующего исполнительного органа юридического лица или иным имеющим право

[1] Об утверждении Положения о лицензировании деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2021 г. № 2535 (ред. от 10.06.2023); Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации : приказ МВД России от 13 октября 2020 г. № 713 (ред. от 13.09.2021).

действовать от имени этого юридического лица лицом, в котором указываются:

а) полное наименование и сокращенное наименование (при наличии), в том числе фирменное наименование, и организационно-правовая форма юридического лица, адрес его места нахождения, адреса мест осуществления лицензируемого вида деятельности, который намерен осуществлять соискатель лицензии, государственный регистрационный номер записи о создании юридического лица, данные документа, подтверждающего факт внесения сведений о юридическом лице в единый государственный реестр юридических лиц, с указанием номера телефона и адреса электронной почты юридического лица (при наличии);

б) идентификационный номер налогоплательщика, данные документа о постановке соискателя лицензии на учет в налоговом органе;

в) лицензируемый вид деятельности с указанием оказываемых услуг;

2) копии документов, подтверждающих наличие у заявителя принадлежащих ему на праве собственности или на ином законном основании зданий и (или) помещений, необходимых для осуществления лицензируемой деятельности, права на которые не зарегистрированы в Едином государственном реестре недвижимости;

3) копии трудовых книжек или сведения о трудовой деятельности (за весь период трудовой деятельности) работника и руководителя заявителя;

4) копию диплома о наличии высшего профессионального образования у руководителя заявителя.

5) опись прилагаемых документов.

Со дня приема заявления соискатель лицензии вправе получать сведения о ходе лицензионного производства по телефону, на личном приеме или при наличии технической возможности с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

Заявитель также вправе представить документы, которые находятся в распоряжении органов, участвующих в предоставлении лицензии, а именно: документ, подтверждающий уплату государственной пошлины за предоставление государственной услуги и выписку из Единого государственного реестра недвижимости (в случае, если такие права зарегистрированы в указанном реестре). В случае их непредставления ГУВМ МВД России проверяет наличие и (или) достоверность названных документов путем обращения к информационным ресурсам соответствующих органов или посредством межведомственного электронного взаимодействия.

Основаниями для отказа в выдаче лицензии могут стать:

— наличие в представленных соискателем лицензии заявлении и (или) прилагаемых к нему документах недостоверной или искаженной информации;

— несоответствие соискателя лицензии лицензионным требованиям, установленным Положением о лицензировании деятельности по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

— отсутствие в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах сведений об уплате заявителем государственной пошлины (в случае если квитанция об уплате государственной пошлины не представлена заявителем по собственной инициативе);

— отказ соискателя лицензии от ее получения на основании своего заявления на любой стадии лицензионного производства.

В последнем случае руководителем структурного подразделения ГУВМ МВД России или его заместителем принимается решение о прекращении рассмотрения обращения, которое оформляется в виде резолюции на указанном заявлении.

Все принятые заявления подлежат регистрации. Заявления, представленные соискателем лицензии лично, регистрируются должностным лицом в день их поступления. Направленные в электронной форме — не позднее рабочего дня, следующего за днем их поступления.

Заявление и прилагаемые к нему документы принимаются по описи. Ее копия с отметкой о дате приема документов вручается соискателю лицензии или направляется соискателю лицензии заказным почтовым отправлением либо по выбору заявителя в форме электронного документа способом, обеспечивающим подтверждение его получения и доставки. В соответствующей графе заявления проставляются регистрационный номер, дата его приема, подпись и фамилия должностного лица, принявшего такое заявление.

Необходимо отметить, что МФЦ в предоставлении данной государственной услуги участие не принимают.

В рамках лицензионного производства ГУВМ МВД России осуществляет межведомственное информационное взаимодействие с другими федеральными органами исполнительной власти. Межведомственные запросы направляются в целях получения сведений из Единого государственного реестра недвижимости, Единого государственного реестра юридических лиц; Федерального реестра сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении.

После проверки полноты и достоверности содержащихся в заявлениях и документах сведений уполномоченное должностное лицо формирует лицензионное дело и докладывает материалы руководству ГУВМ МВД России. Далее происходит подготовка проекта решения о выдаче лицензии (об отказе в ее выдачи). Решение принимается министром внутренних дел Российской Федерации или его заместителем и оформляется распоряжением МВД России.

Запись о предоставлении лицензии вносится в реестр лицензий в день регистрации распоряжения МВД России. В течение трех рабочих дней после внесения записи в реестр лицензий заявителю направляется уведомление о предоставлении лицензии по выбору лицензиата в форме электронного документа либо на бумажном носителе заказным почтовым отправлением.

Изложенное со всей своей очевидностью свидетельствует о наличии в лицензионном производстве логической конструкции выполняемых лицензирующими органами и их должностными лицами процессуальных действий, объединяемых в стадии, которые ведут к конечному результату, выраженному, как правило, в наделении специальной правоспособностью обратившихся в указанные органы заинтересованных лиц. Лицензионное производство осуществляется в разумные сроки. При этом лицензирующий орган прилагает ровно столько времени и усилий к разрешению индивидуально-конкретного дела, сколько это необходимо с учетом его сложности.

Глава 8. Производство по делам о поощрениях

§ 1. Понятие, правовая основа и особенности производства по делам о поощрениях

Поощрение как составная часть метода убеждения представляет собой способ воздействия, который состоит в применении субъектом государственного управления путем издания правоприменительного акта мер поощрения к лицам за достигнутые ими успехи при выполнении возложенных обязанностей или общественного долга и позволяет стимулировать их дальнейшую активную деятельность на достижение высоких результатов, законопослушное поведение и дисциплинированность.

Процессуальной формой реализации данного способа воздействия является производство по делам о поощрениях, которое представляет собой «урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность компетентных административных органов по поощрению от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, физических и юридических лиц за заслуги перед государством и обществом»[1].

Впервые предложение о включении производства по делам о поощрениях в рамки административного процесса было высказано в конце 60-х гг. В. Д. Сорокиным[2]. Правильность данной позиции в настоящее время подтверждают многочисленные нормативные правовые акты материального и процессуального характера, регулирующие основные стороны данного производства, и проведенные научные исследования[3].

Действующими правовыми актами закрепляются:

— виды правовых поощрений;

— основания их применения;

— полномочия субъектов власти поощрять;

— порядок поощрения (поощрительное производство).

Среди предусмотренных административным законодательством видов поощрений особое место занимают награды, которые в зависимости от органов, их устанавливающих, могут быть региональными[4] и федеральными,

---

[1] Кононов П. И. Административно-процессуальное законодательство и проблема его кодификации : дис… д-ра юрид. наук. С. 176.

[2] См.: Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. — М. : Юрид. лит., 1968. С. 84–85; Его же: О видах производств в советском административном процессе // Вестник ЛГУ. 1968. № 5. С. 102, 107.

[3] См.: Трофимов Е. В. Указ. соч. С. 249–380.

[4] Согласно закону Санкт-Петербурга от 11 июля 2019 г. № 424-102 «О наградах и иных формах поощрения в Санкт-Петербурге» награда в Санкт-Петербурге — форма поощрения за получившие признание в Санкт-Петербурге выдающиеся заслуги в экономике, науке, культуре, искусстве, образовании, благотворительной, добровольческой (волонтерской) деятельности и иные заслуги перед Санкт-Петербургом и его жителями.

а федеральные награды, в свою очередь, подразделяются на ведомственные, правительственные и государственные[1] (президентские). В связи с этим разновидностью производства по делам о поощрении является наградное производство.

В зависимости от видов применяемых правовых поощрений и особенностей процессуальных форм их реализации можно выделить следующие разновидности производства по делам о поощрении:

1) производство по делам о дисциплинарных поощрениях;

2) производство по делам о поощрениях (наградах), установленных федеральными органами государственной власти или органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

3) производство по делам о награждении государственными наградами (наградное производство).

Административно-процессуальные нормы, регламентирующие указанные производства по делам о поощрениях, содержатся, как правило, в нормативных актах, устанавливающих соответствующие виды поощрений.

Так, дисциплинарные поощрения применяются субъектами дисциплинарной власти в рамках внутриорганизационной деятельности органов государственного управления[2]. Производство по делам о дисциплинарных поощрениях регламентировано законодательством о прохождении соответствующего вида государственной службы: государственной гражданской[3], военной[4], государственной службы иных видов[5].

Административно-процессуальные нормы, регламентирующие производство по делам о поощрениях (наградах), установленных федеральными органами государственной власти или органами государственной власти субъектов Российской Федерации, закреплены в положениях, устанавливающих данные виды поощрений[6].

---

[1] О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1099 (ред. от 09.08.2023).

[2] Административное право : учебник / под общ. ред. А. И. Каплунова. — М. : ДГСК МВД России, 2011. С. 183.

[3] См. напр.: О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 25.12.2023). Гл. 12. «Поощрения и награждения. Служебная дисциплина на гражданской службе».

[4] См., напр.: Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 (ред. от 31.07.2022). Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации. Гл. 2. «Поощрения».

[5] О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 04.08.2023, с изм. от 12.10.2023). Гл. 7. «Служебная дисциплина в органах внутренних дел».

[6] См.: О совершенствовании системы государственного премирования за достижения в области науки и техники, образования и культуры (вместе с Положением о Государственной премии Рос-

Правовой основой производства по делам о государственных наградах Российской Федерации является Положение о государственных наградах Российской Федерации, утвержденное указом Президента Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации». С момента начала проведения Российской Федерацией специальной военной операции на территории Украины по ее демилитаризации и денацификации, по защите людей на территории Луганской и Донецкой республик, которые на протяжении восьми лет подвергались издевательствам, геноциду со стороны киевского режима[1], указанное производство является процессуальной формой награждения российских военнослужащих, отличившихся при проведении спецоперации, государственными наградами.

За героизм, мужество, воинское мастерство и самоотверженность при выполнении воинского долга военнослужащие награждаются орденами «Мужества» и медалями «За отвагу». Указом Президента Российской Федерации («закрытым») от 4 марта 2022 г. за героизм, мужество, отвагу и самоотверженность, проявленные при исполнении воинского долга, командиру танковой роты танкового батальона 126-й отдельной бригады береговой обороны Черноморского флота Российской Федерации старшему лейтенанту Старостину Антону Игоревичу присвоено звание Героя Российской Федерации с вручением знака особого отличия — медали «Золотая Звезда»[2].

Основная *цель* производства о поощрении (награждении) заключается в изучении и оценке заслуг, успехов, достижений и личности лица, представляемого к поощрению (награде), принятие и реализация соответствующего решения.

Сторонами поощрительного производства являются субъект, ведущий данное производство, и участники данного производства.

Субъект, ведущий данное производство, представлен награждающим субъектом и его агентами[3], выполняющими процессуальную роль итоговой решающей инстанции и исполнителя наградных решений.

Награждающий субъект вправе принять все итоговые решения материально-правового значения (о награждении, правопреемстве, об отмене

сийской Федерации в области науки и технологий и Государственной премии Российской Федерации в области литературы и искусства) : указ Президента Российской Федерации от 21 июня 2004 г. № 785 (ред. от 27.11.2018); О Почетной грамоте Правительства Российской Федерации и благодарности Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 31 января 2009 г. № 73 (ред. от 10.07.2020).

[1] Стенограмма обращения Президента Российской Федерации к нации в связи с ситуацией на Донбассе. 24 февраля 2022 // Президент России : офиц. сайт. URL: http://prezident.org/tekst/stenogramma-obraschenija-prezidenta-rossiiskoi-federacii-24-02-2022.html? (дата обращения: 03.05.2022).

[2] Старостин Антон Игоревич: биография // Герои страны : междунар. патриотический интернет-проект. URL: https://warheroes.ru/hero/hero.asp?Hero_id=32128& (дата обращения: 03.05.2022).

[3] Трофимов Е. В. Указ. соч. С. 285.

награждения, о лишении награды, восстановлении в правах на награду) и разрешать вопросы о наградных символах и документах. В основные процессуальные обязанности награждающего субъекта входят рассмотрение обращенных к нему наградных вопросов, а также сообщение (вручение) награжденному лицу или передача его наследникам присужденной награды.

Агентами награждающего субъекта могут быть руководители органов публичной власти, члены коллегиальных органов публичной власти (депутаты, члены правительства и т. п.), воинские начальники, другие официальные должностные лица, а также руководители организаций и наградная комиссия.

К участникам данного производства относятся:

1) лицо, в отношении которого ведется поощрительное производство, его наследники или правопреемник награжденной организации;

2) другие участники данного производства.

Лицо, в отношении которого ведется поощрительное производство, обладает следующими основными процессуальными правами:

1) сообщать агентам награждающего субъекта информацию, подтверждающую наличие оснований для поощрительного производства;

2) получить наградные символы и документы или отказаться от них;

3) обращаться с заявлением о выдаче дубликатов (муляжей) наградных символов, дубликатов наградных документов в случаях их утраты в обстановке, когда не имелось возможности предотвратить утрату;

4) дать согласие на передачу своих наградных символов и документов на хранение и экспонирование в музей.

В группу других участников наградного производства могут входить:

1) инициатор награждения, подающий ходатайство о награждении;

2) согласующие инстанции, поддерживающие ходатайство о награждении или рекомендующие не применять награду;

3) экспертные инстанции, выражающие профессиональное или иное узкоспециальное мнение относительно заявленных для вознаграждения достижений в порядке предварительного рассмотрения представления к награде;

4) наградная комиссия, выполняющая функцию общественной оценки заслуг и личности лица, в отношении которого ведется поощрительное производство, в порядке предварительного рассмотрения представления к награде[1].

К примеру, к иным участникам производства по делам о государственных наградах Российской Федерации[2] относятся:

— коллективы организаций, государственные органы или органы местного самоуправления, представительные органы соответствующего

[1] Там же. С. 287–288.

[2] Пункты 16–22 Положения о государственных наградах Российской Федерации, утвержденного указом Президента Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации».

муниципального образования, возбуждающие ходатайство о награждении государственной наградой;

— глава муниципального образования, который рассматривает документы о награждении и в случае принятия положительного решения направляет их для дальнейшего рассмотрения;

— высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, который рассматривает документы о награждении и направляет их на дальнейшее согласование;

— полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе, который рассматривает поступившие на согласование документы о награждении;

— руководители федеральных органов исполнительной власти, которые рассматривают документы о награждении и в случае принятия положительного решения представляют их Президенту Российской Федерации;

— комиссия при Президенте Российской Федерации по государственным наградам, которая рассматривает Представления о награждении государственными наградами и документы к ним до их внесения Президенту Российской Федерации[1].

Перечисленные участники наградного производства выполняют процессуальную роль выразителей публичных интересов и общественного мнения относительно заслуг и личности лица, представленного к поощрению (награде).

Особенности производства по делам о поощрениях проявляются также в его принципах, на которых оно основано. Анализ наградного законодательства о мерах поощрения, практики его применения и мнений ученых-административистов[2] позволяет сделать вывод, что к отличительным принципам рассматриваемого производства относятся следующие:

1) добровольность;
2) обоснованность;
3) участие общественности;
4) единодушие в оценках;
5) несостязательность;
6) заочное рассмотрение наградных вопросов;
7) неоспоримость.

Так, *принцип добровольности* проявляется в отсутствии у властной стороны обязанности возбуждать данное производство при поступлении соответствующей инициативы, недопустимости всякого давления в ходе производства в отношении лиц, ведущих производство, награждаемого

[1] Письмо Администрации Президента Российской Федерации от 4 апреля 2012 г. № АК-3560 «О направлении Методических рекомендаций о порядке оформления и представления документов о награждении государственными наградами Российской Федерации».

[2] См.: Трофимов Е. В. Указ. соч. С. 292–297; Волков В. В. Указ. соч. С. 34.

лица и других участников производства. Никто не вправе понуждать участников производства выражать свои убеждения, участвовать в обсуждении кандидатуры, выдвигаемой на поощрение.

Принцип *участия общественности* состоит в обязательном привлечении к обсуждению заслуг и личности награждаемого лица коллектива, в котором он трудится, а также различных коллегиальных органов и учете их мнения.

Принцип *единодушия в оценках* требует для принятия положительного решения по любому наградному вопросу не только положительного мнения стороны, ведущей наградное производство, но и единогласного положительного мнения всех его участников. Как правило, наличие хотя бы одного отрицательного мнения по поставленному наградному вопросу может привести к невозможности его положительного решения.

Принцип *несостязательности* означает недопустимость споров между инстанциями наградного производства; если одна из них выражает отрицательное мнение по наградному вопросу, этот вопрос снимается с дальнейшего рассмотрения.

Принцип *неоспоримости* состоит в отсутствии права на обжалование и опротестование любых мнений и решений, принятых в рамках наградного производства.

Важную роль в данном производстве играют такие общие принципы административного процесса, как публичность, открытость, объективность.

§ 2. Стадии производства по делам о поощрении

В поощрительном производстве принято выделять следующие стадии: возбуждение производства о поощрении (награждении); представление к поощрению (награде); рассмотрение представления о поощрении и принятие решения; исполнение принятого акта о поощрении.

Каждая из перечисленных стадий выделяется по совокупности таких критериев, как задачи стадии, ее субъектный состав, процессуальные действия, совершаемые на данной стадии, и итоговые процессуальные документы (решения), оформляемые (принимаемые) по результатам процессуальных действий. Несмотря на унификацию перечня стадий поощрительного производства, содержание каждой стадии имеет особенности в зависимости от вида применяемого поощрения (награды) и статуса награждающего субъекта.

На стадии возбуждения производства о поощрении (награждении) решаются две основных задачи:

1) инициирование поощрения;

2) сбор документов и иных материалов в обоснование награждения.

Субъектом, ведущим производство на этой стадии, как правило, является руководитель коллектива (органа, структурного подразделения), в котором

трудится (служит) лицо, в отношении которого возбуждается производство. Руководитель коллектива либо сам является инициатором поощрения, либо взаимодействует с иными инициаторами поощрения (награждения).

Роль инициатора награждения в различных типах поощрительного производства (конкурсном, индивидуальном и списочном) выполняют различные инстанции.

В конкурсном производстве (например, по присуждению премий в определенных областях деятельности) инициаторами награждения могут быть следующие категории лиц (индивидуальные или коллективные):

1) граждане, имеющие общепризнанные заслуги в профессиональной или иной специальной сфере деятельности (например, гуманитарной или благотворительной)[1];

2) общественные или государственно-общественные объединения (консультативные, совещательные или экспертные) при органах публичной власти, функционирующие в соответствующей сфере деятельности;

3) органы публичной власти и организации[2].

Индивидуальное производство о поощрении инициируется, как правило, по месту работы (службы) поощряемого лица его руководителем (начальником) или в порядке общественной инициативы.

В списочном поощрительном производстве инициатором поощрения, составляющим первичный список на награждение служащих или работающих, выступает орган или организация, в которой они служат (работают) и которая обладает персональными сведениями о лицах, достойных поощрения, включая сведения о трудовой (служебной) биографии, наградах, социальных льготах и их заслугах.

Лицо, ведущее производство на данной стадии (инициатор награждения), совершает следующие процессуальные действия:

— собирает документы и иные материалы, подтверждающие заслуги, достоинства личности, биографию и персональные данные награждаемого лица;

— дает оценку личности и заслугам награждаемого лица на собрании коллектива или на заседании коллегиального органа, оформляет протокол собрания (заседания);

---

[1] См., напр.: О совершенствовании системы государственного премирования за достижения в области науки и техники, образования и культуры : указ Президента Российской Федерации от 21 ноября 2004 г. № 785 (ред. от 27.11.2018); 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 : указ Президента РФ от 28 сентября 2015 г. № 485 (ред. от 16.05.2022).

[2] См., напр.: О премиях Правительства Российской Федерации в области образования : постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 2013 г. № 744 (ред. от 24.10.2020), Положение о премиях Правительства Российской Федерации в области образования. П. 9; Об утверждении Положения о премиях Правительства Российской Федерации в области науки и техники для молодых ученых : постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2010 г. № 601 (ред. от 24.10.2020). П. 10 Положения.

— оформляет от имени руководителя и (или) коллектива организации ходатайство о награждении, наградной лист, характеристику, анкету (личный листок по учету кадров и т. п.) и другие документы, предусмотренные порядком награждения;

— направляет ходатайство и наградные материалы в следующую инстанцию.

Итоговым процессуальным документом данной стадии является ходатайство о поощрении (награждении). В ходатайстве высказывается мнение инициатора поощрения о целесообразности применения к лицу, в отношении которого ведется производство, конкретного вида поощрения (награды) и краткое описание успехов, достижений или заслуг, соответствующих критериям, установленным для применения данного поощрения (награды).

В производстве по делам о дисциплинарных поощрениях ходатайство о поощрении может быть обращено сразу должностному лицу, имеющему право применять меру поощрения, о которой идет речь в ходатайстве.

В производстве по делам о государственных наградах ходатайство о награждении обращено, как правило, к представляющей инстанции. По отдельным государственным наградам предусматривается не только возбуждение ходатайства, но и его согласование с различными общественными и официальными институтами.

Этап согласования является факультативным, он появляется в наградном производстве по мере увеличения значимости испрашиваемой награды, поэтому позитивная оценка деяний и биографии награждаемого лица в таких случаях должна получить более широкое подтверждение.

Стадия **представления к поощрению (награде)** заключается в том, что уполномоченные должностные лица, получив от инициатора ходатайство о поощрении, готовят представление о поощрении и направляют его в тот орган государственной власти (тому должностному лицу), который имеет полномочия по применению указанной в представлении меры поощрения.

Стадия представления к поощрению призвана решить три задачи:

1) определить достаточность собранных материалов (формальная оценка);

2) выразить мнение относительно успехов, достижений, заслуг и личности представляемого к поощрению лица (оценка по существу);

3) установить соответствие успехов, достижений, заслуг и личности поощряемого (награждаемого) лица, критериям, установленным в норме о виде поощрения (награде).

Как правило, представление к внеконкурсной награде вносят руководители тех организаций (органов), которые в системе публичного управления являются непосредственно нижестоящими по отношению к награждающему субъекту[1].

[1] См. также: Трофимов Е. В. Указ. соч. С. 310, 311.

Например, представления к награждению государственными наградами государственных служащих федеральных органов государственной власти, военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации и других лиц вносятся Президенту Российской Федерации руководителями соответствующих федеральных органов государственной власти и иных федеральных государственных органов[1].

На стадии представления к награде производство по делу о награждении ведет только представляющая инстанция, которая совершает следующие процессуальные действия:

1) изучает полученные от инициатора награждения (или обязательной согласующей инстанции) наградные материалы на предмет их содержательной полноты (достаточности), правильности оформления и соблюдения порядка наградного производства, а в случае выявления недостатков возвращает материалы для их устранения;

2) дает оценку личности и заслугам награждаемого лица;

3) при положительной оценке, но несоответствии испрашиваемой награды заслугам и личности награждаемого лица или статутной наградной норме, изменяет вид или степень испрашиваемой награды;

4) при положительной оценке вносит представление к награде с наградными материалами награждающему субъекту, а при отрицательной — возвращает наградные материалы с указанием на нецелесообразность награждения или иные причины отказа.

Итоговым документом рассматриваемой стадии является представление к награде, которое принято оформлять отдельным документом, в котором лаконично выражается мнение представляющей инстанции о целесообразности применения определенной награды к награждаемому лицу и дается краткое описание характера его успехов, достижений, заслуг сообразно формулировке статутной нормы о награде.

Стадия **рассмотрения представления о поощрении и принятие решения** начинается с момента поступления материалов дела о поощрении (награждении) к субъекту, уполномоченному применять поощрение.

На данной стадии решаются следующие задачи:

1) дается итоговая оценка значимости заслуг и достоинств личности награждаемого лица;

2) официально устанавливается и оформляется соответствие (несоответствие) испрашиваемой награды заслугам и личности награждаемого лица.

Ведение производства на данной стадии обеспечивается аппаратом публично-властного органа, руководитель которого обладает правом применения поощрения (награды).

---

[1] См.: Подп. «г» п. 24 Положения о государственных наградах Российской Федерации, утвержденного указом Президента Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» (ред. от 09.08.2023).

В ходе рассмотрения представления о поощрении определяется достаточность собранных наградных материалов, выражается мнение относительно заслуг и личности награждаемого лица и их соответствия требованиям, установленным для награждения испрашиваемой наградой.

В ходе рассмотрения представления о поощрении может проводиться предварительное рассмотрение представления к поощрению, которое всегда присутствует в конкурсном наградном производстве и при награждении наградами более высокого статуса (например, государственными наградами).

На этапе предварительного рассмотрения представления участвует наградная комиссия и (или) экспертная инстанция. Например, Комиссия при Президенте Российской Федерации по государственным премиям Российской Федерации в области литературы и искусства, Совет по присуждению премий Правительства Российской Федерации в области науки и техники. Итоговым процессуальным документом на данном этапе является рекомендация наградной комиссии (в форме протокола) о награждении или об отказе в награждении (возвращении представления), а если на данной стадии участвует только экспертная инстанция, то ее заключение.

На этапе принятия решения о награждении совершаются следующие процессуальные действия:

1) принимается решение о пригодности наградных материалов для разрешения наградного вопроса, либо о возвращении материалов на доработку;

2) принимается решение о награждении представленного к награждению лица определенной наградой за указанные заслуги (возможно, с изменением вида или степени испрашиваемой награды) либо отказывается в награждении с кратким разъяснением причин отказа;

3) акт о награждении официально публикуется или обнародуется иным способом.

При отрицательном результате наградные материалы возвращаются с указанием на нецелесообразность награждения, что не исключает повторного представления (за исключением ряда случаев запрета либо введения временных ограничений). Примером служит пункт 42 Положения о государственных наградах Российской Федерации, утвержденного указом Президента Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1099, допускающего повторное представление к награждению государственной наградой лица, в отношении которого комиссия при Президенте Российской Федерации приняла решение о нецелесообразности награждения государственной наградой, не ранее чем через год со дня принятия комиссией указанного решения.

Официально публикуется или обнародуется акт о награждении, являющийся итоговым процессуальным документом, в котором принято указывать: награжденное лицо, краткое описание вознаграждаемой заслуги, вид применяемой награды с указанием степени, если она имеется, а иногда

с уточнением содержания награды (размер денежной выплаты, продолжительность и (или) периодичность ее выплаты, состав подлежащих вручению наградных символов).

Так, например, решения о награждении государственными наградами принимаются Президентом Российской Федерации в форме указов; решения Правительства Российской Федерации о присуждении государственных премий в области науки и техники, о награждении почетными грамотами принимаются в форме распоряжений; решения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации о награждении почетными грамотами принимаются, как правило, также в форме распоряжений.

Принятое решение в форме указа, постановления, приказа о поощрении конкретного лица, приобретает силу юридического документа, который нужно исполнять. Этот юридический документ носит обязательный характер.

Стадия **исполнения принятого акта о поощрении** включает в себя предусмотренные законодательством действия по объявлению поощрений, вручению государственных наград, государственных премий и иных знаков поощрения, оформлению в предусмотренных законодательством случаях поощрительных выплат и (или) присвоение классности в связи с награждением, учету поощрений.

На данной стадии разрешаются три задачи:

— выясняется согласие награжденного лица (или его наследников) принять присужденную награду;

— производится чествование награжденного лица;

— решается судьба наградных символов и документов, предназначенных для сообщения (вручения) награжденному лицу (или его наследникам).

Вручение наград предусматривает совершение следующих процессуальных действий:

— награждающий субъект определяет исполнителя сообщения (вручения) наград, коим может быть лично награждающий субъект (единоначальное должностное лицо или руководитель коллегиального органа публичной власти) либо агент награждающего субъекта (официальное должностное лицо или руководитель организации);

— в случае сообщения (вручения) награды через агента награждающий субъект дает ему соответствующее полномочие и передает (либо уполномочивает получить в месте хранения) предназначенные для вручения наградные символы и документы;

— награждающий субъект или его агент определяет место. Время и обстановку сообщения (вручения) награды, в том числе организует торжественное мероприятие. Обеспечивает его статус приглашением должностных лиц и общественных деятелей, уведомляет о нем средства массовой информации;

— награждающий субъект или его агент извещают награжденное лицо или его наследников о назначенном месте и времени сообщения (вручения) награды;

— награжденное лицо или его наследники выражают свое согласие либо несогласие (в устной, письменной или конклюдентной форме) принять наградной символ, в том числе, при необходимости сообщают банковские реквизиты для безналичного перечисления наградного символа в денежной форме[1].

Итоговым процессуальным документом на данной стадии является протокол вручения символов и наградных документов;

Протокол передачи наградного символа и документов (составляется в случае посмертного исполнения акта о награждении)[2].

При поощрении Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации для лиц, проходящих (проходивших) федеральную государственную службу, действующее законодательство предусматривает выплату единовременного поощрения[3] в следующих размерах:

— при поощрении Правительством Российской Федерации — в размере оклада месячного денежного содержания;

— при поощрении Президентом Российской Федерации — в размере двух окладов месячного денежного содержания;

— при присвоении почетных званий Российской Федерации и награждении знаками отличия Российской Федерации — в размере трех окладов месячного денежного содержания;

— при награждении орденами Российской Федерации, медалями Российской Федерации, за исключением юбилейных медалей Российской Федерации, и знаком отличия — Георгиевским Крестом — в размере пяти окладов месячного денежного содержания;

— при награждении знаками особого отличия — медалью «Золотая Звезда» и золотой медалью «Герой Труда Российской Федерации» — в размере десяти окладов месячного денежного содержания.

Выплата единовременного поощрения лицу, проходящему федеральную государственную службу, осуществляется государственным органом, представившим его к поощрению или награждению, в месячный срок со дня издания правового акта Российской Федерации о поощрении или награждении данного лица.

---

[1] См., напр.: О порядке перечисления лауреатам премии Правительства Российской Федерации в области средств массовой информации денежной части указанной премии : приказ Минкомсвязи России от 10 декабря 2013 г. № 392.

[2] См.: Трофимов Е. В. Указ. соч. С. 323–325.

[3] См.: О единовременном поощрении лиц, проходящих федеральную государственную службу : указ Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 г. № 765 (ред. от 19.11.2021).

Все поощрения, за исключением объявленных устно, подлежат учету в специальных служебных карточках, которые ведут сотрудники кадровых аппаратов, а также заносятся в личное дело.

Своевременное исполнение юридического документа имеет воспитательное значение. А если поощрение не исполнено или исполнено не полностью, эффективность применяемой поощрительной меры очень низка.

§ 3. Производство по делам о поощрении сотрудников органов внутренних дел

Правовую основу производства по делам о поощрении сотрудников органов внутренних дел составляют нормы главы 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» (далее — Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации…»), главы 5 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденного указом Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377, раздела XI. «Применение мер поощрения и наложение дисциплинарных взысканий», Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденного приказом МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50.

В соответствии со статьей 48 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел 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 почетной грамотой федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения;

5) занесение фамилии сотрудника в книгу почета или на доску почета 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.

В качестве меры поощрения может применяться досрочное снятие ранее наложенного на сотрудника органов внутренних дел дисциплинарного взыскания.

В образовательных организациях высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел к курсанту, слушателю наряду с мерами поощрения, предусмотренными частью 3 статьи 48 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации…», могут применяться следующие меры поощрения:

1) предоставление внеочередного увольнения из расположения образовательной организации;

2) установление именной стипендии.

Процессуальный порядок применения мер поощрения в виде выплаты денежной премии, награждения ведомственными наградами, награждения огнестрельным или холодным оружием определяется также приказами МВД России от 31 марта 2021 г. № 181 «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации», от 28 июля 2020 г. № 525 «О некоторых вопросах поощрения 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 ведется 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 подчиненных 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

[1] О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 (ред. от 22.12.2021). П. «и» ст. 4.

и соответствующих им прав по применению мер поощрения и наложению дисциплинарных взысканий в отношении подчиненных сотрудников (приложение № 43 к приказу МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации»). 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), обращающийся с ходатайством о поощрении к вышестоящему руководителю (начальнику), которому предоставлены права по применению инициируемой 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 (за исключением подчиненных территориальным органам 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, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации.

Награждение ведомственными знаками отличия, Почетной 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 «Почетный 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 подчиненных 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.

О награждении почетной грамотой издается приказ министра внутренних дел Российской Федерации на основании соответствующих представлений.

Представление к награждению оформляется в виде наградного листа (рекомендуемый образец приведен в приложении № 3 к Положению о ведомственных знаках отличия Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденному приказом МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50).

За заслуги перед государством сотрудник органов внутренних дел может быть представлен к награждению государственной наградой Российской Федерации, поощрению Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации.

Государственные награды Российской Федерации (далее — государственные награды) являются высшей формой поощрения граждан Российской Федерации за заслуги в области государственного строительства, науки, просвещения, в укреплении законности, охране здоровья и жизни, защите прав и свобод граждан, воспитании, развитии спорта и иные заслуги перед государством.

Сотрудники органов внутренних дел могут быть представлены к награждению почетным званием «Заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации», а также в зависимости от вида служебной деятельности и функционального предназначения замещаемой должности почетным званием «Заслуженный юрист Российской Федерации», «Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации», «Заслуженный деятель науки Российской Федерации», медалью «За отличие в охране общественного порядка», медалью ордена «За заслуги перед Отечеством», знаком отличия «За безупречную службу», орденом Мужества. В исключительном случае за заслуги перед государством и народом, связанные с совершением геройского подвига, сотруднику органов внутренних дел может быть присвоено звание Героя Российской Федерации.

При представлении к награждению государственными наградами вид награды определяется характером и степенью заслуг награждаемого,

которые должны соответствовать статутам орденов Российской Федерации, положениям о знаках отличия Российской Федерации, медалях Российской Федерации и почетных званиях Российской Федерации.

Очередное награждение государственной наградой производится за новые заслуги и достижения не ранее чем через пять лет после предыдущего награждения, за исключением награждения за совершение подвига, проявленные мужество, смелость и отвагу.

Ходатайство о награждении сотрудников органов внутренних дел государственной наградой возбуждается по месту службы лица, представленного к государственной награде.

Руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел рассматривает документы о награждении и в случае согласования представляет их Президенту Российской Федерации.

Представление о награждении сотрудника органов внутренних дел государственной наградой вместе с соответствующими наградными документами вносятся Президенту Российской Федерации министром внутренних дел Российской Федерации.

На стадии *рассмотрения представления о поощрении и принятии решения*, решение о награждении государственной наградой принимается Президентом Российской Федерации на основании внесенного представления и предложения Комиссии при Президенте Российской Федерации по государственным наградам.

На стадии *исполнения акта о поощрении* меры поощрения доводятся до сотрудников лично, перед строем или на совещании (собрании).

Ведомственные знаки отличия и удостоверения к ним, как правило, вручаются награжденным лично в торжественной обстановке перед строем или на совещании (собрании).

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.

Меры поощрения подлежат учету, 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, награжденным 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 8 ноября 2018 г. № 750 «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 почетных званий Российской Федерации, наименование которых начинается со слова «Заслуженный», «Народный» — 50;

— награжденным знаками особого отличия — медалью «Золотая Звезда», золотой медалью «Герой Труда Российской Федерации», орденами СССР, орденами Российской Федерации, знаком отличия — Георгиевским Крестом, медалями СССР, медалями Российской Федерации (за исключением юбилейных медалей), знаком отличия Российской Федерации «За безупречную службу» — 50;

— награжденным нагрудным знаком МВД России «Почетный сотрудник МВД» — 50.

Единовременные поощрительные выплаты устанавливаются сотрудникам в должностных окладах в следующих размерах.

1. При награждении Почетной грамотой Министерства внутренних дел Российской Федерации — 0,5.

2. При награждении нагрудным знаком МВД России «Почетный сотрудник МВД», медалью МВД России «За доблесть в службе», медалью МВД России «За смелость во имя спасения» — 1.

Ежемесячные поощрительные выплаты производятся с даты, определенной приказом (как правило, даты подписания акта о награждении), а если дата не определена, то со дня его подписания.

Помимо этого, сотрудникам, награжденным почетным званием Российской Федерации, квалификационное звание «Мастер», а награжденным нагрудным знаком МВД России «Почетный сотрудник МВД» квалификационное звание «Специалист первого класса» присваиваются не по результатам испытаний, а на основании рапортов сотрудников с приложением копий документов, подтверждающих их награждение.

Глава 9. Производство по дисциплинарным делам

§ 1. Общая характеристика производства по дисциплинарным делам

Процессуальный порядок привлечения к дисциплинарной ответственности в административно-процессуальном праве традиционно именуется как производство по дисциплинарному делу.

Производство по дисциплинарным делам — это регулируемая процессуальными нормами деятельность уполномоченных субъектов дисциплинарной власти, направленная на привлечение лиц, виновных в совершении дисциплинарных проступков, к дисциплинарной ответственности.

Производство по дисциплинарному делу является одним из видов административно-юрисдикционной деятельности, входящей в структуру административного процесса. В этой связи в его основе лежат исходные начала и характеристики административно-процессуальной деятельности. Принципы административной юрисдикции выступают в качестве базовых руководящих положений при осуществлении рассмотрения дел о дисциплинарных проступках и пронизывают все стадии данного производства. Таким образом, для производства по дисциплинарным делам присущи общепроцессуальные свойства, то есть характерные для любого вида юрисдикционной деятельности признаки административной юрисдикции, а также ряд своих специфических свойств (например, экономичность, оперативность, целесообразность). Наличие последних обусловлено индивидуальными особенностями: предметом разбирательства, участниками производства, применяемыми санкциями и др.

Правовую основу производства по дисциплинарным делам образуют положения законодательства о видах государственной службы Российской Федерации, представленные следующими нормативными актами:

1) государственная гражданская служба — Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (гл. 12), нормативные правовые акты государственных органов, в которых предусматривается прохождение государственной гражданской службы;

2) военная служба — федеральные законы от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (гл. 3), от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и от 1 декабря 2006 г. № 199-ФЗ «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста», Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации[1];

[1] См.: Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495.

3) государственная служба иных видов — федеральные законы от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» (ст. 28–30.3), от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации» (гл. 7), от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации…» (глава 7) и др., а также дисциплинарные уставы и положения, например, Дисциплинарный устав таможенной службы Российской Федерации [1], нормативные правовые акты, принимаемые федеральными органами исполнительной власти, как правило, закрепляющие дисциплинарные полномочия руководителей, статус иных участников, порядок проведения служебной проверки, исполнение и учет дисциплинарных взысканий.

В правовой литературе выделяются три группы *участников производства по дисциплинарным делам:*

1) субъекты дисциплинарной власти;

2) субъекты дисциплинарной ответственности;

3) иные участники производства, наделенные соответствующими полномочиями.

Первые две группы субъектов являются сторонами производства по дисциплинарному делу, находящимися в служебной субординации. Правам и обязанностям одной стороны корреспондируют права и обязанности другой стороны, образующие содержание отношений в рамках производства по данной категории дел.

К субъектам, налагающим дисциплинарные взыскания, относятся лица, занимающие руководящее (начальствующее) положение, наделенные дисциплинарной властью. Право налагать дисциплинарные взыскания в отношении государственного служащего, по общему правилу, предоставлено прямым или непосредственным руководителям (начальникам, командирам, представителям нанимателя). Перечень дисциплинарных полномочий субъектов дисциплинарной власти всегда четко определен положениями ведомственных нормативных правовых актов.

Субъектами дисциплинарной ответственности являются лица, прямо или непосредственно подчиненные субъекту дисциплинарной власти и в отношении которых ведется производство по дисциплинарным делам. В обобщенном виде к правам и обязанностям субъектов дисциплинарной ответственности относятся право знакомиться со всеми материалами дисциплинарного дела, давать объяснения и представлять доказательства, обжаловать решение о привлечении к дисциплинарной ответственности.

---

[1] Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 16 ноября 1998 г. № 1396 (ред. от 30.09.2012).

К иным участникам производства по дисциплинарному делу относятся свидетели, потерпевшие, специалисты, защитники, законные представители, государственные служащие, ведущие производство и иные лица. Процессуальный статус большинства участников данного производства остается нормативно не закрепленным.

Непосредственной целью производства по дисциплинарному делу является обеспечение обоснованного применения дисциплинарных взысканий к государственным служащим (сотрудникам), в отношении которых ведется данное производство. *Конечной целью* является предупреждение нарушений служебной дисциплины как лицом, в отношении которого ведется производство, так и другими служащими (сотрудниками)[1].

Производство по дисциплинарному делу осуществляется в целях реализации следующих задач:

— всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств совершения каждого дисциплинарного проступка;

— разрешение дисциплинарного дела в соответствии с законодательством и справедливостью;

— применение соразмерного дисциплинарного взыскания;

— обеспечение своевременного исполнения решения о применении дисциплинарного взыскания;

— выявление и устранение причин и условий, способствовавших совершению дисциплинарного проступка.

Отличительные признаки производства по дисциплинарным делам:

1) внутриорганизационный характер — осуществляется в рамках государственно-служебных отношений, тогда как иные административно-юрисдикционные производства реализуются во внешних управленческих отношениях (например, привлечение к административной ответственности)[2];

2) внесудебный характер — производство по дисциплинарным делам есть разновидность исполнительно-распорядительной деятельности (исключением являются дела о грубых дисциплинарных проступках военнослужащих, которые могут рассматриваться в рамках дисциплинарного судопроизводства);

3) осуществляют производство все руководители (наниматели и их представители) государственных органов в отношении проходящих в них публичную службу граждан;

4) применяется субъектами линейной власти (руководителями, начальниками, командирами, представителями нанимателя[3]) в отношении их подчиненных;

---

[1] См.: Административно-процессуальное право : учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. 3-е изд., перераб. и доп. — СПб. : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2022. С. 169.

[2] См.: Административный процесс Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. — М. : РГ-Пресс, 2020. С. 255.

[3] Далее — руководителем.

5) дисциплинарное принуждение и производство по дисциплинарным делам является реакцией на дисциплинарные, коррупционные и в ряде случаев административные правонарушения (проступки), оно также может быть связано с иными неправомерными действиями, в том числе нарушениями моральных норм.

В основе производства по дисциплинарным делам находятся базовые положения и руководящие идеи, именуемые в праве как принципы (от лат. principium — основа, первоначало). К их числу относятся как общие принципы административного процесса, так и специальные принципы, отражающие специфику производства по привлечению к дисциплинарной ответственности.

Общие принципы производства по *дисциплинарным делам*: уважение прав и свобод человека и гражданина, законность, равенство, неотвратимость, справедливость, недопустимость двойной ответственности, обоснованность, целесообразность[1]. Специальными принципами производства по дисциплинарным делам являются: оперативность и экономичность, своевременность, ответственность руководителя за принятую меру дисциплинарного воздействия.

Принцип уважения прав и свобод человека и гражданина основан на положении статьи 2 Конституции Российской Федерации, провозгласившей человека, его права и свободы высшей ценностью, а также признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина — обязанностью государства.

Принцип законности при привлечении к дисциплинарной ответственности заключается, во-первых, в возможности наложения дисциплинарных взысканий уполномоченным субъектом в пределах предоставленных ему прав; во-вторых, наложение дисциплинарных взысканий должно основываться на федеральном законе, содержащем конкретные меры дисциплинарной ответственности; в-третьих, наложение дисциплинарных взысканий предусматривает фактическую обоснованность, то есть наличие факта нарушения служебной дисциплины, в-четвертых, применение дисциплинарных взысканий осуществляется согласно процедуре, строго установленной федеральным законом.

Принцип равенства в производстве по дисциплинарным делам выражается в возможности привлечения к дисциплинарной ответственности любого сотрудника, в случае совершения им дисциплинарного проступка, независимо от занимаемой им должности (должностной категории).

Неотвратимость дисциплинарной ответственности является одним из важных принципов юридического процесса и означает неизбежность

[1] Аналогичную систему принципов дисциплинарной ответственности определяет Верховный Суд Российской Федерации в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации»: справедливость, равенство, соразмерность, законность, вина, гуманизм.

наказания. В производстве по дисциплинарным делам принцип неотвратимости означает наступление ответственности за каждый дисциплинарный проступок. При этом, как и в целом в юридической ответственности, важным является не степень наказания, а сам факт несения наказания или иных неблагоприятных последствий, если они таковыми формально не являются.

Принцип справедливости состоит в соответствии меры ответственности тяжести дисциплинарного проступка, обстоятельствам его совершения и личности нарушителя.

Принцип недопустимости двойной ответственности заключается в невозможности привлечения к дисциплинарной ответственности дважды за один и тот же дисциплинарный проступок. Конституционным Судом Российской Федерации применительно к части 1 статьи 50 Конституции Российской Федерации о невозможности повторного осуждения за одно и то же преступление отмечено, что данный запрет является, по существу, конкретизацией общеправового принципа справедливости и направлен на обеспечение правовой безопасности и правовой определенности и стабильности[1].

С принципом недопустимости двойной ответственности связан *принцип обоснованности привлечения* к дисциплинарной ответственности. Обоснованность дисциплинарного взыскания означает всестороннее, полное и объективное исследование субъектом дисциплинарной власти обстоятельств дисциплинарного дела и принятие решения по результатам рассмотрения дела на основе всех достоверно установленных фактов и с учетом всех обстоятельств, имеющих значение для разрешения дела[2].

Принцип целесообразности дисциплинарной ответственности выражается в соответствии мер дисциплинарного воздействия ее целям. В связи с этим федеральные законы о видах государственной службы, как правило, предусматривают широкую систему дисциплинарных взысканий, позволяющей выбор оптимальной меры дисциплинарного взыскания с учетом всех обстоятельств совершения дисциплинарного проступка и целей привлечения к ответственности.

Принцип оперативности и экономичности означает установление небольших сроков и минимальные материальные затраты производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел. В отличие от иных правонарушений, дисциплинарные проступки, как правило, менее сложные в установлении и доказывании и, соответственно, требуют максимально

---

[1] См.: По делу о проверки конституционности статьи 405 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Курганского областного суда, жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, производственно-технического кооператива «Содействие», общества с ограниченной ответственностью «Карелия» и ряда граждан : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 2005 г. № 5-П.

[2] См.: Малыхина Т. А. К вопросу о принципах дисциплинарного производства, осуществляемого в органах внутренних дел // Вестник Удмуртского университета. 2015. Т. 25. С. 122.

быстрого разрешения. С этой целью в органах внутренних дел устанавливаются сроки, в течение которых производство по дисциплинарным делам должно быть проведено, в том числе наложено соответствующее дисциплинарное взыскание (обычно — до одного месяца). Реализация принципа оперативности и экономичности достигается также за счет снижения степени формализации данного производства.

Принцип своевременности наложения дисциплинарного взыскания предполагает возможность привлечения сотрудника органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности в течение времени, определенного в законодательстве, с момента совершения дисциплинарного проступка или его обнаружения (сроки давности). В большинстве случаев законодательство о видах государственной службы в качестве срока давности устанавливает период продолжительностью шесть месяцев с момента совершения дисциплинарного взыскания, по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки — два года, при совершении коррупционных правонарушений — три года.

Ответственность руководителя за принятую меру дисциплинарного воздействия. Например, в соответствии с Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации командир (начальник) за непринятие необходимых мер в пределах своих полномочий по привлечению к ответственности виновных лиц, равно как и превысивший предоставленную ему дисциплинарную власть, несет за это ответственность (п. 8, 87).

Наряду с принципами производства по дисциплинарным делам принято выделять ряд правил, присущих данному производству в отдельных видов государственной службы. Одним из первых на них обратил внимание и сформулировал В. Д. Сорокин, отметивший, что производство по дисциплинарным делам в сфере государственного управления осуществляется по правилам, установленным федеральными законами, а также постановлениями Правительства Российской Федерации [1]. В настоящее время ряд правил получили закрепление в качестве принципов и были рассмотрены выше, другая часть правил продолжает сохранять самостоятельное значение. К числу таких правил следует отнести:

1) правила расширения дисциплинарных полномочий, которые заключаются в возможности обращения к вышестоящему руководителю с вопросом о применении иных дисциплинарных мер, не входящих в дисциплинарные полномочия руководителя.

2) условия и пределы применения отдельных дисциплинарных взысканий. Например, перевод на нижестоящую должность может применяться в случае грубого либо неоднократного нарушения служебной дисциплины,

[1] См.: Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник, 2004. С. 529–530.

предупреждение о неполном служебном соответствии применяется один раз за время пребывания военнослужащего в занимаемой должности.

3) правила наложения дисциплинарных взысканий при несении отдельных видов службы. Например, наложение дисциплинарного взыскания за проступки, совершенные во время дежурства, несения службы на постах и маршрутах, производится только после смены виновного с дежурства, караула, поста, участка патрулирования или после его замены другим государственным служащим.

4) действие юридической силы дисциплинарного взыскания в период обжалования. В отличие от иных видов юридического процесса, где отводится время на обжалование примененного наказания, не вступившего в силу, производство по дисциплинарным делам предусматривает действие дисциплинарного взыскания с момента его наложения и не связано по времени с обжалованием.

§ 2. Стадии производства по дисциплинарным делам

Производству по дисциплинарным делам присуща специфическая процессуальная форма в отличие от упрощенного порядка наложения дисциплинарного взыскания.

Упрощенный (процедурный) порядок наложения дисциплинарных взысканий применяется в случаях, когда за совершение дисциплинарных проступков, как правило, являющихся малозначительными, налагаются дисциплинарные взыскания публично в устной форме.

Он включает два этапа:

1) рассмотрение обстоятельств совершения дисциплинарного проступка;

2) наложение дисциплинарного взыскания.

Количество участников при упрощенном порядке наложения дисциплинарного взыскания также ограничено. Как правило, это государственный служащий (за исключением государственной гражданской службы, где данный вид производства не предусмотрен), совершивший дисциплинарный проступок, непосредственный руководитель и руководитель, наделенный дисциплинарными полномочиями.

Процессуальный порядок наложения дисциплинарных взысканий имеет место при *обычном (документальном) производстве* — в случаях, когда дисциплинарные взыскания налагаются в письменной форме и может быть представлен двумя моделями:

Сокращенное производство по *дисциплинарным делам* — осуществляется по очевидным дисциплинарным проступкам, когда изучение обстоятельств его совершения в силу их явности не требует большого времени, а также проведения служебной проверки; государственный служащий, совершивший данный дисциплинарный проступок, признает свою вину,

способствует рассмотрению дела; дисциплинарный проступок не является грубым и не имеет тяжких последствий.

Полное производство по *дисциплинарным делам* — предусматривает проведение служебной проверки и проверки (служебного расследования) в целях изучения обстоятельств совершенного дисциплинарного проступка, как правило, грубого или имеющего тяжкие последствия, предполагает длительное проведение, обусловленное изучением большого количества материалов и сбором доказательств, применение строгих дисциплинарных взысканий (снижение в должности или звании, отчисление или увольнение со службы).

При ведении *производства* по *дисциплинарному делу* выделяют следующие его стадии:

1) возбуждение производства о дисциплинарном проступке;

2) изучение обстоятельств совершения дисциплинарного проступка (служебное расследование);

3) рассмотрение дисциплинарного дела;

4) привлечение к дисциплинарной ответственности.

Каждая стадия производства по дисциплинарному делу включает различные процессуальные действия, субъектов, процессуальные сроки и процессуальные акты, в которых отражаются решения.

Возбуждение производства о дисциплинарном проступке (первая стадия) заключается в обнаружении дисциплинарного проступка и принятии решения руководителем о необходимости изучения обстоятельств и причин, послуживших основанием совершения дисциплинарного проступка, для решения в дальнейшем вопроса о привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности и выбора меры дисциплинарной ответственности к виновному лицу.

Возбуждение производства о дисциплинарном проступке включает процессуальные действия, которые можно объединить в три этапа:

1) получение первичной информации и начало производства по факту дисциплинарного проступка;

2) установление фактических обстоятельств совершенного государственным служащим дисциплинарного проступка;

3) фиксация факта совершения дисциплинарного проступка в процессуальном документе и представление его уполномоченному руководителю.

Поводами для возбуждения дисциплинарного дела является поступившая прямому или непосредственному руководителю информация о совершении государственным служащим дисциплинарного или коррупционного проступка, которая должна иметь соответствующую документальную форму. Например, сведения о нарушении служебной дисциплины могут содержаться в докладных записках, рапортах, обращениях граждан, документах государственных органов, организаций и учреждений.

Основанием возбуждения производства по дисциплинарным делам служит наличие достаточных данных, указывающих на совершение государственным служащим дисциплинарного или коррупционного проступка, а также административного правонарушения, за совершение которого в соответствии со статьей 2.5 КоАП РФ государственный служащий несет дисциплинарную ответственность и производство по данному административному правонарушению прекращено.

На данной стадии руководителем, имеющим право наложения дисциплинарного взыскания, принимается следующее решение:

1) о необходимости изучения обстоятельств совершения дисциплинарного проступка (возбуждения производства по дисциплинарному делу) в обычном порядке, без проведения служебного расследования (служебной проверки);

2) о необходимости проведения служебной проверки.

Решение о возбуждении производства о дисциплинарном проступке принимается, как правило, в форме резолюции руководителя, наделенного дисциплинарными правами, на документе, послужившим его основанием, или в форме принятия отдельного распорядительного документа, например, распоряжения.

Возбуждение производства о дисциплинарном проступке, если иное не установлено в законодательстве, осуществляется в возможно короткий срок в рамках времени, отведенного на привлечение государственного служащего к дисциплинарной ответственности. В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки (ч. 4 ст. 58).

Изучение обстоятельств совершения дисциплинарного проступка (вторая стадия) осуществляется в целях всестороннего, полного и объективного исследования всех обстоятельств совершения дисциплинарного проступка, установления вины государственного служащего в его совершении.

Изучение обстоятельств совершения дисциплинарного проступка может осуществляться в трех основных формах:

1) простая — предполагает истребование объяснения от государственного служащего, совершившего дисциплинарный проступок, и оформление иных документов (рапорты, докладные записки, справки);

2) проведение служебной проверки — проведение комплекса мероприятий в случае необходимости выявления причин, характера и обстоятельств совершенного государственным служащим дисциплинарного проступка,

подтверждения наличия или отсутствия обстоятельств, связанных с исполнением сотрудником служебных обязанностей, запретов и ограничений;

3) проведение проверки — изучения обстоятельств совершения государственным служащим коррупционного правонарушения, определения его тяжести, условий его совершения, соблюдения государственным служащим иных ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции и др.

Простая форма изучения дисциплинарного дела проводится в случаях, когда вина государственного служащего и обстоятельства совершения дисциплинарного проступка очевидны и не требуют дополнительного доказывания, сотрудник признает свою вину, вредные последствия дисциплинарного проступка незначительны либо совсем отсутствуют.

В основе простой формы изучения обстоятельств совершения дисциплинарного проступка лежит объяснение государственного служащего, допустившего нарушение служебной дисциплины. Объяснение направлено на обеспечение объективной оценки фактических обстоятельств, послуживших основанием для привлечения работника к дисциплинарной ответственности, и на предотвращение необоснованного применения дисциплинарного взыскания[1]. В соответствии с частью 1 статьи 58 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» до применения дисциплинарного взыскания представитель нанимателя должен затребовать от гражданского служащего объяснение в письменной форме. Отказ от дачи объяснения в письменной форме не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

В ходе изучения обстоятельств совершения дисциплинарного проступка дополнительно могут производиться опросы, проверки документов и иные действия, направленные на изучение и сбор доказательств. К примеру, согласно Дисциплинарному уставу Вооруженных Сил Российской Федерации доказательствами при привлечении военнослужащего к дисциплинарной ответственности являются любые фактические данные, на основании которых командир (начальник), рассматривающий материалы о дисциплинарном проступке, устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств совершения военнослужащим дисциплинарного проступка. В качестве доказательств допускаются: объяснения лиц, которым известны обстоятельства, имеющие значение для правильного решения вопроса о привлечении военнослужащего

[1] См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 1178-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Нерсисян Нелли Яшаевны и Саркисяна Александра Христафоровича на нарушение их конституционных прав ч. 1 ст. 193, ст. 384, 387, 388 и 389 Трудового кодекса Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

к дисциплинарной ответственности; заключение и пояснения специалиста; документы; показания специальных технических средств.

Процессуально-процедурными документами данной стадии могут быть: докладные, служебные записки, рапорты, распоряжения или постановления органов исполнительной власти, протесты или представления прокурора, частные определения суда, ходатайства судов чести, обращения граждан и др.

Изучение обстоятельств совершения дисциплинарного проступка в простой форме проводится руководителем либо лицом, им уполномоченным.

Служебная проверка проводится, как правило, в случае необходимости дополнительной проверки обстоятельств совершения дисциплинарного проступка, а также альтернативно для опровержения сведений, порочащих честь и достоинство государственного служащего. Служебная проверка проводится по решению руководителя при необходимости выявления причин, характера и обстоятельств совершенного государственным служащим дисциплинарного проступка, подтверждения наличия или отсутствия обстоятельств, связанных с ограничениями, обязанностями и запретами, обусловленными государственной службой.

В отдельных случаях или в отдельных видах государственной службы проведение служебной проверки является обязательным. Например, законодательство о государственной гражданской службе предусматривает проведение служебной проверки перед каждым применением дисциплинарного взыскания.

Служебная проверка, как правило, осуществляется двумя способами:

1) проведение служебной проверки конкретным сотрудником;

2) проведение служебной проверки комиссией (в составе трех и более сотрудников, служащих).

Проведение служебной проверки поручается государственным служащим, обладающим необходимыми знаниями и опытом либо сотрудникам, в чьи служебные обязанности это входит (кадровое подразделение, инспекция и т. п.). В период проведения служебной проверки в отдельных случаях допускается применение мер обеспечения (задержание и доставление военнослужащих, временное отстранение от исполнения должностных обязанностей, от управления транспортным средством, медицинское освидетельствование).

Служебная проверка проводится в течение тридцати дней со дня принятия решения о ее проведении. Срок проведения служебной проверки может быть продлен, но не более чем на тридцать дней. В срок проведения служебной проверки не включаются периоды:

1) временной нетрудоспособности государственного служащего, в отношении которого она проводится;

2) нахождения его в отпуске или в командировке;

3) время отсутствия государственного служащего на службе по иным уважительным причинам.

В ходе служебной проверки должны быть полно, объективно и всесторонне установлены:

1) факты и обстоятельства совершения дисциплинарного проступка;

2) вина государственного служащего;

3) причины и условия, способствовавшие совершению государственным служащим дисциплинарного проступка;

4) характер и размер вреда, причиненного государственным служащим в результате совершения дисциплинарного проступка;

5) наличие или отсутствие обстоятельств, препятствующих прохождению государственным служащим государственной службы.

На стадии служебной проверки сотруднику, в отношении которого проводится служебная проверка, также предлагается предоставить объяснение в письменном виде.

По результатам служебной проверки на основании имеющихся в материалах служебной проверки данных составляется заключение, которое состоит из трех частей: вводной, описательной и резолютивной.

Вводная часть содержит:

1) сведения о государственном служащем, проводившим служебную проверку, или составе комиссии, проводившей служебную проверку;

2) сведения о государственном служащем, в отношении которого проведена служебная проверка.

Описательная часть служебной проверки содержит:

1) основания проведения служебной проверки;

2) объяснение государственного служащего, в отношении которого проведена служебная проверка;

3) факт совершения дисциплинарного проступка;

4) обстоятельства и последствия совершения дисциплинарного проступка;

5) материалы, подтверждающие (исключающие) вину сотрудника;

6) обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность государственного служащего;

8) иные факты и обстоятельства, установленные в ходе проведения служебной проверки.

С учетом изложенной в описательной части информации в резолютивной части указываются:

1) заключение об окончании служебной проверки и о виновности (невиновности) государственного служащего, в отношении которого проведена служебная проверка;

2) предложения о применении (неприменении) к государственному служащему мер дисциплинарной ответственности, иных мер воздействия;

3) выводы о причинах и условиях, способствовавших совершению дисциплинарного проступка;

4) предложения о мерах по устранению выявленных недостатков или предложения о прекращении служебной проверки в связи с отсутствием факта нарушения служебной дисциплины;

5) рекомендации предупредительно-профилактического характера.

Заключение по результатам служебной проверки представляется соответствующему руководителю для утверждения. После утверждения заключения по результатам служебной проверки подготавливается проект приказа о наложении дисциплинарного взыскания, который, как правило, согласовывается с кадровым и правовым подразделениями.

Изучение обстоятельств совершения коррупционного правонарушения осуществляется подразделением по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадрового подразделения в форме проверки. По результатам проверки подразделением по профилактике коррупционных и иных правонарушений подготавливается доклад, который представляется руководителю и служит основанием для решения вопроса о привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности. Доклад о результатах проверки об обстоятельствах совершения коррупционного правонарушения может быть представлен в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационную комиссию). В этом случае основанием привлечения к дисциплинарной ответственности государственного служащего являются рекомендации аттестационной комиссии.

На *стадии рассмотрения дисциплинарного дела* (третья стадия) руководитель исследует все результаты изучения обстоятельств дисциплинарного проступка и собранные доказательства, принимает решение о привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности. Дисциплинарное дело рассматривается руководителем на основе всестороннего, полного и объективного исследования всех обстоятельств совершения дисциплинарного проступка в их совокупности. Использование доказательств, полученных с нарушением законодательства, не допускается.

На данной стадии решаются следующие задачи:

1) оценка достаточности материалов о дисциплинарном проступке для принятия решения;

2) оценка тяжести дисциплинарного проступка и целесообразность наложения взыскания;

3) избрание меры дисциплинарного взыскания.

В этой связи руководитель, уполномоченный назначать дисциплинарное взыскание, осуществляет следующие процессуальные действия:

1) изучает представленные материалы, оценивает собранные доказательства, утверждает заключение по материалам служебной проверки;

2) дает поручение о подготовке проекта акта о применении дисциплинарного взыскания (приказа о наложении дисциплинарного взыскания) и его визировании;

3) подписывает акт (приказ) о применении дисциплинарного взыскания.

На стадии рассмотрения дисциплинарного дела руководитель исследует все результаты изучения обстоятельств дисциплинарного проступка и принимает решение:

1) признать государственного служащего невиновным в совершении дисциплинарного проступка;

2) ограничиться напоминанием о необходимости выполнять служебные обязанности, предупреждением, строгим указанием и иными средствами воздействия (порицание, критика поведения, указания на упущения по службе), которые не являются дисциплинарными взысканиями;

3) направить материалы вышестоящему руководителю для решения вопроса о дисциплинарной ответственности в случае недостаточных дисциплинарных прав;

4) направить материалы в государственный орган, который вправе возбудить уголовное производство или производство об административном правонарушении, при наличии в действиях виновного признаков соответственно преступления или административного правонарушения;

5) наложить на виновного дисциплинарное взыскание, соответствующее тяжести дисциплинарного проступка.

В последнем случае руководитель определяет вид дисциплинарного взыскания с учетом всех обстоятельств совершения дисциплинарного проступка, в том числе тяжести совершенного дисциплинарного проступка и установленной степени вины государственного служащего. При применении взысканий за совершение коррупционных правонарушений учитываются характер совершенного коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение государственным служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения государственным служащим своих должностных обязанностей.

В отношении коррупционных проступков дисциплинарные права руководителя ограничены. В соответствии с законодательством о видах государственной службы взыскание в виде замечания и (или) выговора может быть наложено на государственного служащего при малозначительности совершенного им коррупционного правонарушения.

В случае принятия решения о применении к государственному служащему дисциплинарного взыскания заключительной стадией производства

по дисциплинарному делу является привлечение к дисциплинарной ответственности.

Привлечение сотрудника органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности предусматривает (четвертая стадия) следующие этапы:

1) издание приказа о наложении (применении) дисциплинарного взыскания;

2) издание приказа или иного распорядительного документа, направленного на непосредственное исполнение дисциплинарного взыскания, и наступление последствий дисциплинарного взыскания;

3) учет дисциплинарных взысканий.

Порядок подготовки и издания приказа о наложении дисциплинарного взыскания регламентируется законодательством об отдельных видах государственной службы. Как правило приказ о применении дисциплинарного взыскания содержит констатирующую (описательную) и распорядительную (резолютивную) части. В констатирующей части кратко отражается состав дисциплинарного или коррупционного проступка с указанием положений нормативных актов и иных документов, которые нарушены государственным служащим. В качестве основания применения дисциплинарного взыскания в приказе перечисляются собранные работодателем документы: рапорты, докладные записки, акты, объяснения государственного служащего, заключения служебной проверки и др. В распорядительной части указываются фамилия, имя, отчество, звание (воинское, специальное), должность и мера применяемого дисциплинарного взыскания.

Приказ о наложении дисциплинарного взыскания после подписания руководителем подлежит регистрации и письменно доводится уполномоченными лицами до государственного служащего, совершившего дисциплинарный проступок и иных лиц, если он должен быть доведен до их сведения. В случае отказа или уклонения государственного служащего от ознакомления с приказом о наложении на него дисциплинарного взыскания составляется акт, подписываемый уполномоченными должностными лицами. Государственный служащий считается привлеченным к дисциплинарной ответственности со дня издания приказа о наложении на него дисциплинарного взыскания либо со дня публичного объявления ему замечания или выговора в устной форме. Приказ о наложении дисциплинарного взыскания, результаты служебной проверки могут быть обжалованы в порядке рассмотрения служебного спора.

Вторым этапом на стадии привлечения к дисциплинарной ответственности является *исполнение наложенного дисциплинарного взыскания,* которое предполагает принятие мер по обеспечению наступления последствий, предусмотренных дисциплинарным взысканием. Исполнение дисциплинарных взысканий осуществляется в соответствии с нормативными актами, определяющими наступление последствий конкретного вида дисциплинарного взыскания, например приостановление денежной выплаты,

надбавки, приостановление присвоения звания. В случаях наложения таких дисциплинарных взысканий, как увольнение со службы или снижение в воинском звании и должности, законодательством устанавливаются сроки, в течение которых должны быть приняты меры по их исполнению (не позднее чем через два месяца со дня издания приказа об их наложении). Как правило, исполнение дисциплинарных взысканий осуществляется посредством издания специального приказа или иного распорядительного документа, направленного на непосредственное исполнение дисциплинарного взыскания и наступление последствий дисциплинарного взыскания.

Заключительным этапом производства по дисциплинарным делам является *учет дисциплинарных взысканий*. Дисциплинарные взыскания, налагаемые на государственного служащего, заносятся в материалы его личного дела и подлежат учету в кадровом подразделении. Копия заключения служебной проверки приобщается к материалам личного дела государственного служащего.

В соответствии с законодательством дисциплинарное взыскание, наложенное на государственного служащего приказом, считается снятым по истечении одного года со дня его наложения либо со дня издания приказа о поощрении в виде досрочного снятия ранее наложенного на государственного служащего дисциплинарного взыскания. Аналогично в отношении взысканий за коррупционные правонарушения: если в течение одного года со дня наложения взыскания государственный служащий не был подвергнут новому дисциплинарному взысканию или взысканию за совершение коррупционного правонарушения, он считается не имеющим взыскания.

§ 3. Производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел

Правовую основу производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел образуют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации…» (ст. 15, гл. 7); Дисциплинарный устав органов внутренних дел Российской Федерации (гл. 6) и принимаемые в целях реализации их положений приказы МВД России: Порядок организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации (гл. 11, 17)[1] и Порядок проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях МВД России[2].

---

[1] См.: Порядок организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 1 февраля 2019 г. № 50.

[2] Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 26 марта 2013 г. № 161 (ред. от 12.11.2018).

Основанием для возбуждения дисциплинарного дела является поступившая прямому руководителю (начальнику) органа внутренних дел или непосредственному руководителю (начальнику) информация о совершении сотрудником дисциплинарного проступка, дисциплинарного коррупционного проступка, административного правонарушения, за совершение которого сотрудник органов внутренних дел в соответствии с частью 1 статьи 2.5 КоАП РФ несет дисциплинарную ответственность[1]. Информация о нарушении служебной дисциплины должна иметь соответствующую документальную форму.

Важной особенностью привлечения к дисциплинарной ответственности в органах внутренних дел является возможность наложения дисциплинарных взысканий публично в устной форме (замечание, выговор), а также выделение из числа нарушений служебной дисциплины в части 2 статьи 49 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации…» такой категории, как грубые дисциплинарные проступки (несоблюдение ограничений и запретов, прогул, нахождение в состоянии опьянения, отказ от медицинского освидетельствования на состояние опьянения и др.), при совершении которых к сотруднику органов внутренних дел на период проведения служебной проверки и исполнения дисциплинарного взыскания может быть применена мера обеспечения по дисциплинарному производству — временное отстранение от выполнения служебных обязанностей. В отдельных случаях отстранение носит императивный характер, например, при нахождении сотрудника органов внутренних дел на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения.

Решение о возбуждении производства по дисциплинарным делам в процессуальной форме принимается с учетом поступившей информации о совершении дисциплинарного проступка, наличия обстоятельств, смягчающих и отягчающих вину сотрудника, а также исключающих привлечение к дисциплинарной ответственности. В органах внутренних дел руководителю (начальнику), наделенному дисциплинарными правами, предоставлены полномочия по освобождению от дисциплинарной ответственности при малозначительности дисциплинарного проступка и возможностью ограничиться устным предупреждением.

На стадии принятия решения о дисциплинарном проступке руководитель (начальник) в соответствии со статьей 38 Дисциплинарного устава органов внутренних дел при нарушении служебной дисциплины подчиненным обязан предупредить его о недопустимости таких действий (бездействия), а при необходимости, в зависимости от тяжести совершенного проступка и степени вины, наложить дисциплинарное взыскание.

---

[1] См.: Каплунов А. И. О стадии возбуждения производства по дисциплинарному делу по факту совершения сотрудником органов внутренних дел административного правонарушения // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2020. — № 1(85). — С. 174-182.

Решение по делу о дисциплинарном проступке применяется в рамках общего срока применения дисциплинарного взыскания. В соответствии с частью 6 статьи 51 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации…» дисциплинарное взыскание должно быть наложено не позднее чем через две недели со дня, когда прямому 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.

Изучение обстоятельств совершения сотрудником органов внутренних дел дисциплинарного проступка. В соответствии с Дисциплинарным уставом органов внутренних дел сотрудник привлекается к дисциплинарной ответственности только за то нарушение служебной дисциплины, в совершении которого установлена его вина (ст. 39).

Изучение обстоятельств совершения дисциплинарного проступка в простой и сокращенной форме в настоящее время в органах внутренних дел в отличие от служебной проверки подробно не регламентировано. В ходе разбирательства могут производиться опросы, проверки документов и т. д. Процессуально-процедурными документами данной стадии могут быть: объяснения, докладные и служебные записки, рапорты, распоряжения и многое другое.

Служебная проверка проводится по решению руководителя при необходимости выявления причин, характера и обстоятельств совершенного сотрудником дисциплинарного проступка, подтверждения наличия или отсутствия обстоятельств, связанных с ограничениями, обязанностями и запретами, обусловленными службой в органах внутренних дел, а также по заявлению сотрудника.

Решение о проведении служебной проверки принимает уполномоченный руководитель в случае, если для решения вопроса о виновности или невиновности сотрудника, допустившего дисциплинарный проступок, нарушение действующего законодательства или недобросовестно исполняющего функциональные обязанности, необходима дополнительная проверка. В отдельных случаях проведение служебной проверки в органах внутренних дел носит обязательный характер (например, в случаях обнаружения фактов утраты печатей, штампов, недостачи материальных ценностей и денежных средств, досрочного прекращения служебной командировки в случае нарушения в ее период служебной дисциплины и законности, невыполнения обязанности по добросовестному освоению образовательных программ и др.).

Служебная проверка может быть проведена конкретным сотрудником или комиссией (в составе трех и более сотрудников). В комиссию по про-

ведению служебной проверки включаются сотрудники, обладающие необходимыми знаниями и опытом. Председатель комиссии назначается соответствующим руководителем (начальником) из числа руководителей (начальников) структурных подразделений органа, организации или подразделения МВД России.

В соответствии с частью 2 статьи 52 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации…» в проведении служебной проверки не может участвовать сотрудник органов внутренних дел, прямо или косвенно заинтересованный в ее результатах. При определении сотрудника, проводящего служебную проверку (председателя комиссии), также учитывается замещаемая им должность и специальное звание сотрудника, в отношении которого проводится служебная проверка.

Поручение сотруднику о проведении служебной проверки оформляется: 1) резолюцией на свободном от текста месте документа или отдельном документе, содержащем сведения о наличии основания для ее проведения; 2) изданием приказа о проведении служебной проверки в случае ее проведения комиссией.

Решение о проведении служебной проверки должно быть принято не позднее двух недель с момента получения соответствующим руководителем (начальником) информации, являющейся основанием для ее проведения. Служебная проверка проводится в течение тридцати дней со дня принятия решения о ее проведении и может быть продлена не более чем на тридцать дней.

В срок проведения служебной проверки не включаются периоды: 1) временной нетрудоспособности сотрудника, в отношении которого проводится служебная проверка; 2) нахождения его в отпуске или в командировке; 3) время отсутствия сотрудника на службе по иным уважительным причинам, подтвержденным соответствующей справкой кадрового подразделения органа, организации или подразделения МВД России.

Проект заключения по результатам служебной проверки с прилагающими материалами согласовывается с кадровым (за исключением если отсутствуют предложения о применении мер дисциплинарной ответственности либо иных мер воздействия) и правовым подразделениями органа, организации или подразделения МВД России, сотрудниками которого проводилась служебная проверка.

На стадии служебной проверки сотруднику, в отношении которого проводится служебная проверка, должно быть предложено дать объяснение в письменном виде. В случае если по истечении двух рабочих дней указанное объяснение сотрудником, в отношении которого проводится служебная проверка, не представлено либо в случае его отказа от дачи письменных объяснений следует составить в установленном порядке соответствующий акт, подписанный не менее чем тремя сотрудниками.

По результатам служебной проверки на основании имеющихся в материалах служебной проверки данных составляется заключение, которое не позднее трех дней со дня завершения служебной проверки представляется соответствующему руководителю (начальнику) и утверждается им не позднее чем через пять дней со дня его представления.

На *стадии рассмотрения дисциплинарного дела* руководитель (начальник) в соответствии с Дисциплинарным уставом органов внутренних дел при определении вида дисциплинарного взыскания принимает во внимание: характер проступка, обстоятельства, при которых он был совершен, прежнее поведение сотрудника, совершившего проступок, признание им своей вины, его отношение к службе, знание правил ее несения и другие обстоятельства. При этом руководитель органа внутренних дел (сотрудник, наделенный дисциплинарными правами) вправе признать любое обстоятельство по дисциплинарному проступку, если оно обосновано и не противоречит законодательству, в качестве смягчающего, отягчающего или даже исключающего дисциплинарную ответственность.

В случае принятия решения о привлечении сотрудника органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности руководитель определяет вид дисциплинарного взыскания. Наложение дисциплинарных взысканий осуществляется руководителем в отношении подчиненных сотрудников в пределах предоставленных прав, перечень которых устанавливается Порядком организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации (приложение № 43). В случаях, когда, по мнению руководителя, на сотрудника необходимо наложить дисциплинарное взыскание, которое выходит за пределы его дисциплинарных прав, он ходатайствует об этом перед вышестоящим руководителем.

В соответствии с Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации…» в случае наложения на сотрудника органов внутренних дел дисциплинарного взыскания издается приказ Министра внутренних дел Российской Федерации или уполномоченного руководителя. Исключение составляют такие дисциплинарные взыскания, как замечание и выговор, которые могут быть объявлены публично в устной форме. Порядок объявления этих дисциплинарных взысканий законодательно не установлен. Наложение дисциплинарного взыскания за совершение коррупционного правонарушения осуществляется в общем порядке. Акт о наложении взыскания за совершение коррупционного правонарушения или об отказе в его наложении издается в форме приказа или распоряжения, в качестве основания наложения взыскания указывается статья 50.1 или 82.1 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации…» (ч. 6 ст. 51.1).

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. Копия акта о наложении на сотрудника органов внутренних дел взыскания с указанием коррупционного правонарушения и нормативных правовых актов, положения которых им нарушены, или об отказе в наложении на сотрудника органов внутренних дел такого взыскания с указанием мотивов вручается сотруднику органов внутренних дел под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта.

В приказе о наложении на сотрудника органов внутренних дел дисциплинарного взыскания указываются иные сотрудники, до сведения которых должен быть доведен этот приказ. Об отказе или уклонении сотрудника от ознакомления с приказом о наложении на него дисциплинарного взыскания составляется акт, подписываемый уполномоченными должностными лицами. Сотрудник считается привлеченным к дисциплинарной ответственности со дня издания приказа о наложении на него дисциплинарного взыскания либо со дня публичного объявления ему замечания или выговора в устной форме.

Сотрудник, в отношении которого проводилась служебная проверка и применено дисциплинарное взыскание, вправе обжаловать заключение по результатам служебной проверки вышестоящему руководителю (начальнику) либо в суд.

Исполнение дисциплинарных взысканий должно осуществляться в соответствии с нормативными актами МВД России, определяющими наступление последствий конкретного вида дисциплинарного взыскания. Как правило, исполнение дисциплинарных взысканий осуществляется посредством издания отдельного приказа или иного распорядительного документа, направленного на непосредственное исполнение дисциплинарного взыскания и наступления последствий дисциплинарного взыскания (о приостановлении присвоения специального звания, о снижении или лишении квалификационного звания, о переводе на нижестоящую должность, об увольнении и др.).

Наложение дисциплинарного взыскания на сотрудника, совершившего дисциплинарный проступок, не препятствует привлечению его к материальной ответственности за причиненный ущерб (ч. 6 ст. 15 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации…»).

Согласно Федеральному закону «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации…» дисциплинарные взыскания, налагаемые на сотрудника органов внутренних дел в письменной форме, заносятся в материалы его личного дела. Дисциплинарные взыскания, за исключением объявленных публично в устной форме, подлежат учету, при этом от-

дельно от мер поощрения. Порядок внесения сведений о применении дисциплинарных взысканий в личное дело сотрудника и их учет регламентируются приказом МВД России от 24 ноября 2020 г. № 800 «О некоторых вопросах централизованного учета персональных данных сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, граждан Российской Федерации, поступающих на службу в органы внутренних дел Российской Федерации» и иными актами МВД России.

В соответствии с частью 14 статьи 51 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации…» дисциплинарное взыскание, наложенное на сотрудника органов внутренних дел приказом, считается снятым по истечении одного года со дня его наложения либо со дня издания приказа о поощрении в виде досрочного снятия ранее наложенного на сотрудника дисциплинарного взыскания. Дисциплинарное взыскание, объявленное публично в устной форме, считается снятым по истечении одного месяца со дня его наложения. Аналогично в отношении взысканий за коррупционные правонарушения: если в течение одного года со дня наложения взыскания сотрудник органов внутренних дел не был подвергнут новому дисциплинарному взысканию, он считается не имеющим взыскания.

Глава 10. Производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения

§ 1. Общая характеристика производства по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения

В последние годы усилился интерес специалистов в области административного права к исследованию форм реализации мер административного принуждения, не входящих в число административных наказаний. В частности, в научной и учебной литературе по административному процессу и административно-процессуальному праву в структуре административного процесса стали выделять следующие производства: «по применению отдельных мер административного предупреждения и мер административного пресечения»[1], «по применению мер административно-процессуального принуждения, не являющихся мерами административной ответственности»[2]; «по применению мер административного пресечения»[3], «административно-пресекательное, административно-обеспечительное, административно-исполнительное»[4], «по применению мер административного принуждения, не являющихся мерами административной ответственности»[5]. Перечисленные производства объединяет то, что, в отличие от производства «по делам об административных правонарушениях», они рассматриваются сторонниками их выделения в качестве процессуальной формы применения мер административного принуждения, не являющихся административными наказаниями[6].

В. Д. Сорокин в своих первых работах в структуре административного процесса выделял «производство по делам о применении принудительных мер в сфере государственного управления»[7], однако в последней своей

[1] Административно-процессуальное право : курс лекций. 2009. С. 210–228; Курс лекций по административно-процессуальному праву : учебное пособие. 2009. С. 155–176.

[2] Панова И. В. Административно-процессуальное право России. 3-е изд., пересмотр. — М. : Норма, 2012. С. 132, 329.

[3] Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник для вузов. С. 582.

[4] Административное право России : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». 4-е изд., перераб. и доп. — М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. С. 442–444.

[5] Административный процесс : учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М. А. Штатиной. С. 20.

[6] Именно так названо данное производство в конспекте лекций, подготовленном И. В. Тимошенко (См.: Тимошенко И. В. Административно-процессуальная деятельность (административный процесс) : конспект лекций. — Ростов н/Д. : Феникс, 2007. С. 251–282).

[7] Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. С. 78.

крупной работе речь вел только о производстве «по делам об административных правонарушениях»[1]. По мнению Л. Л. Попова, применение в правоохранительных целях административно-предупредительных и административно-пресекательных мер следует рассматривать в рамках административно-юрисдикционного блока административного процесса[2].

Как видим, мнения авторов о границах процессуальной формы реализации мер административного принуждения, не являющихся административными наказаниями, расходятся как по видам применяемых мер принуждения, так и по их перечню.

Из приведенных наименований производств невозможно получить представление о конкретном перечне мер принуждения, которые применяются в процессуальном, а не процедурном порядке. В отличие от производства по делам об административных правонарушениях, в названии которого указывается вид противоправного деяния, в связи с совершением которого ведется производство «по применению мер административной ответственности», в названиях производств по применению мер административного принуждения, не относящихся к числу административных наказаний, указана только видовая принадлежность мер административного принуждения к конкретной форме государственного принуждения.

При разграничении процессуального и процедурного порядка применения мер принуждения следует иметь в виду следующее.

Исходя из мнения большинства ученых-административистов, административное принуждение включает следующие группы мер принуждения:

а) принудительные меры административного *предупреждения*;

б) меры административного *пресечения*;

в) меры административно-процессуального обеспечения;

г) меры административной *ответственности* (административные наказания).

Под применением меры административного принуждения понимается *реализация закрепленного в* диспозиции или санкции правовой нормы, устанавливающей принудительную меру, *способа воздействия для достижения* необходимого *юридического результата*.

В зависимости от того, санкцией либо диспозицией правовой нормы закрепляется способ принудительного воздействия, характеризующий содержание меры административного принуждения, ее применение имеет следующие особенности:

1. Меры принуждения, **способ принудительного воздействия которых закреплен диспозицией правовой нормы**, их устанавливающей, реализуются компетентными органами (должностными лицами) *непосредственно,*

---

[1] См.: Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник. 2008. С. 354.

[2] См.: Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. — М. : Юристъ, 1999. С. 410–411.

в виде правоохранительных актов управления. Такие акты (действия) могут выражаться конклюдентно либо в устной форме (проверка документов, досмотр вещей, багажа, личный досмотр пассажиров воздушного транспорта, таможенный досмотр, применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия). Применение таких мер принуждения (предупреждения или пресечения) не требует сколько-нибудь сложной и длительной процедуры. Их реализация осуществляется в упрощенном порядке, путем непосредственного действия лица, наделенного государственно-властными полномочиями.

2. Реализация мер, **способ принудительного воздействия** которых **закреплен в санкциях правовых норм**, **их** устанавливающих, предусматривает *принятие специального правоприменительного акта* (например, при назначении административного наказания, аннулировании лицензии (разрешения), принудительной госпитализации и лечении больных, страдающих психическим заболеванием и представляющих опасность для окружающих), то есть *принятие индивидуального* (юрисдикционного) *акта управления*, *который, в* свою очередь, *порождает юридические последствия* в виде возникновения, изменения, прекращения правоотношений, связанных с реализацией конкретных правоограничений и обременений, установленных санкцией.

Анализ содержания мер административного принуждения показывает, что в **процедурном порядке** применяются все меры административного пресечения и меры процессуального обеспечения, а также те меры административного предупреждения, способы принудительного воздействия которых закреплены диспозициями правовых норм их устанавливающих.

Так, меры административного предупреждения, способы принудительного воздействия которых закреплены в диспозиции правовой нормы, их устанавливающей, в виде конкретных правоохранительных действий уполномоченных должностных лиц, направленных на обеспечение безопасности личности и общественной безопасности, реализуются в процедурном (материально-правовом) порядке. К их числу относятся следующие правоохранительные действия уполномоченных должностных лиц: проверка документов, изъятие документов, доставление граждан по письменному заявлению граждан в медицинские организации или специализированные организации либо в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции[1], личный осмотр граждан при их проходе на массовое мероприятие, досмотр пассажиров, их ручной клади и багажа, проникновение в жилое помещение, оцепление (блокирование) участков местности, временное ограничение или запрет дорожного движения,

[1] См.: О полиции : федер. закон Рос. Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 04.08.2023). П. 14 ч. 1 ст. 13.

объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения[1] и др.

В **процессуальном порядке** применяются только те меры административного принуждения, способы принудительного воздействия которых закреплены санкцией правовой нормы, их устанавливающей. К таким мерам относятся, как известно, меры административной ответственности, кроме того, принудительные меры административного предупреждения, которые применяются для предупреждения преступлений и административных правонарушений, в том числе для предупреждения повторного их совершения отдельными категориями лиц. Эти меры сформулированы в законе в виде правоограничений, лишений и дополнительных обременений, которые должно претерпеть лицо, в отношении которого в установленном порядке принимается решение о применении соответствующей меры административного предупреждения (аннулирование лицензий, разрешений, госпитализация гражданина в медицинскую организацию в недобровольном порядке, помещение несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа и др.).

Поэтому с точки зрения **предметной характеристики** процессуального порядка применения мер административного принуждения, не относящихся к числу административных наказаний как самостоятельного структурного элемента административного процесса, его целесообразно именовать «производством по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения»[2]. К «отдельным» мерам административного предупреждения относятся только те меры предупреждения, способы принудительного воздействия которых закреплены в санкциях норм права, устанавливающих данные меры принуждения.

В зависимости от способа принудительного воздействия, характеризующего содержание меры предупреждения, данное производство, как представляется, включает процессуальный порядок применения следующих мер предупреждения:

— *по аннулированию лицензии* (на занятие лицензируемым видом деятельности; на занятие частной детективной и охранной деятельностью);

---

[1] См.: Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ. П. 3 ч. 1 ст. 17.

[2] Лебедева О. О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Нижний Новгород, 2017. — С. 10, 25; Каплунов А.И., Лебедева О.О. Производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения как структурный элемент административного процесса // Административное право и процесс. — 2017. — № 3. — С. 70-76.

— *по аннулированию выданных разрешений* (на временное проживание или аннулирование вида на жительство иностранному гражданину или лицу без гражданства; на работу иностранному гражданину или патента, аннулирование разрешения на привлечение и использование иностранных работников);

— *по принятию решения о нежелательности пребывания (проживания)* иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации;

— *по принятию решения о госпитализации гражданина в медицинскую организацию в недобровольном порядке* (оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в противотуберкулезную, иную медицинскую организацию непсихиатрического профиля) для обследования и лечения больных, страдающих заболеваниями, представляющими опасность для окружающих (психическими; заразными формами туберкулеза и иными заразными заболеваниями);

— *по помещению несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа*;

— *по делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.*

Динамико-временная характеристика производства по применению перечисленных мер административного предупреждения обусловлена тем, что процессуальная деятельность является разновидностью правоприменения и с точки зрения содержания и последовательности включает следующие элементы:

1) установление фактических обстоятельств дела;

2) юридическую квалификацию;

3) толкование административно-правовой нормы;

4) принятие по делу решения;

5) практическое исполнение принятого решения[1].

Перечисленные элементы правоприменения, на наш взгляд, составляют основу процессуального порядка реализации закрепленного в санкции нормы права способа принудительного воздействия, характеризующего содержание конкретной меры административного предупреждения.

В свою очередь, процессуальный порядок применения указанной группы принудительных мер предупреждения представлен следующим перечнем и последовательностью процессуальных действий, которые выступают в качестве стадий рассматриваемого производства:

— документальная фиксация индивидуально-конкретной ситуации, являющейся основанием для применения принудительной меры административного

[1] См.: Коренев А. П. Нормы административного права и их применение. М. : Юрид. лит., 1978. С. 82–85.

предупреждения и направление материалов на рассмотрение в уполномоченный орган, к уполномоченному должностному лицу (возбуждение индивидуального конкретного дела);

— рассмотрение уполномоченным должностным лицом (органом) данного индивидуального конкретного дела и принятие по нему решения (юрисдикционного акта управления о применении меры административного предупреждения), которое порождает возникновение правоотношений, связанных с реализацией конкретных правоограничений, лишений и обременений, характеризующих содержание меры принуждения;

— исполнение принятого по делу юрисдикционного акта, то есть совершение действий по реализации предусмотренного санкцией правовой нормы принудительного способа воздействия на обязанное лицо.

Являясь структурным элементом административного процесса, данное производство относится к числу административно-юрисдикционных, правоохранительных производств и обладает общими чертами, которые присущи административному процессу как виду юридического процесса, и специальными признаками, отражающими сущность юрисдикционной деятельности.

Административно-процессуальное законодательство предусматривает как административный, так и судебный порядок рассмотрения дел о применении принудительных мер административного предупреждения (в зависимости от субъекта, рассматривающего дело).

Например, в административном порядке принимается решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, рассматриваются дела об аннулировании разрешения на временное проживание или аннулировании вида на жительство, выданного иностранному гражданину или лицу без гражданства; аннулировании разрешения на работу иностранному гражданину или патента, аннулировании разрешения на привлечение и использование иностранных работников.

В судебном порядке рассматриваются дела о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа.

После принятия и вступления в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ решение о применении ряда принудительных мер административного предупреждения принимается судом в порядке административного судопроизводства.

Так, в рамках административного судопроизводства судами рассматриваются «административные дела», связанные с осуществлением «судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий» (по сути — о применении отдельных

мер административного предупреждения, в том числе для предупреждения преступлений), а именно:

— об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (п. 5 ч. 3 ст. 1 КАС РФ);

— о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке (п. 6 ч. 3 ст. 1 КАС РФ);

— о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке (п. 7 ч. 3 ст. 1 КАС РФ);

— иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля в недобровольном порядке (п. 8 ч. 3 ст. 1 КАС РФ).

Отличия в процессуальном порядке рассмотрения дел о применении перечисленных мер предупреждения состоят в том, что административное судопроизводство основано на «состязательном» типе юрисдикционного правоприменительного процесса, а иной судебный, а также административный порядок основан на «следственном» типе юрисдикционного процесса.

Процессуальный порядок применения принудительных мер административного предупреждения, основанный как на следственном, так и состязательном типе юрисдикционного процесса, целесообразно рассматривать в качестве комплексного (административно-судебного) производства, включающего следующие основные стадии: 1) возбуждение дела; 2) рассмотрение дела и принятия по нему решения; 3) исполнение принятого решения. Пересмотр решения (постановления) по делу может являться, в зависимости от применяемой меры принуждения, либо факультативной стадией соответствующего производства, либо самостоятельным производством по рассмотрению жалобы на принятое решение.

Судебный порядок рассмотрения дел о применении принудительных мер административного предупреждения так же, как и дел об административных правонарушениях, построен на «эстафетном» принципе ведения производства, с точки зрения изменения органа (должностного лица), ведущего производство на каждой последующей стадии. Соответственно, производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения является организационно-правовым каркасом процессуального порядка реализации указанных мер административного предупреждения.

Обобщив вышесказанное, можно сформулировать следующее определение производства по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения — это «*деятельность уполномоченных субъектов (должностных лиц, судей), по возбуждению и разрешению ин-*

дивидуально-конкретных дел о применении мер административного предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплен в санкции правовой нормы, их устанавливающих, и реализации правоограничений, лишений и обременений, характеризующих содержание меры принуждения»[1].

§ 2. Процессуальный порядок применения отдельных принудительных мер административного предупреждения

Производство по применению отдельных мер административного предупреждения как структурный элемент административного процесса включает процессуальный порядок реализации способов принудительного воздействия, характеризующих содержание конкретных мер предупреждения, закрепленных санкцией правовой нормы, и имеет значительные отличия, в зависимости от применяемой санкции, субъектов, ведущих производство на разных стадиях, лиц, в отношении которых применяются принудительные меры, и т. д.

Рассмотрим кратко процессуальный порядок применения конкретных принудительных мер административного предупреждения.

Процессуальный порядок аннулирования лицензии на занятие лицензируемым видом деятельности. Аннулирование лицензии, в частности, на занятие частной детективной и охранной деятельностью, производится в случаях и порядке, установленных статьей 20 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Вопрос об аннулировании лицензии может возникнуть в ходе применения к лицензиату такой меры принуждения, как «приостановление действия лицензии», поэтому производство по аннулированию лицензии в качестве стадии его возбуждения включает действия по приостановлению действия лицензии.

Действие лицензии приостанавливается лицензирующим органом в следующих случаях:

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 лицензиату административного наказания в виде административного приостановления деятельности за грубое нарушение лицензионных требований в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

---

[1] Лебедева О. О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 14-15.

В случае вынесения решения суда или уполномоченного должностного лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный контроль и надзор, о привлечении лицензиата к административной ответственности за неисполнение в установленный срок предписания об устранении грубого нарушения лицензионных требований лицензирующий орган вновь выдает предписание об устранении грубого нарушения лицензионных требований и приостанавливает в течение суток со дня вступления этого решения в законную силу действие лицензии на срок исполнения вновь выданного предписания.

В случае вынесения решения суда о назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности лицензиата лицензирующий орган приостанавливает в течение суток со дня вступления этого решения в законную силу действие лицензии на срок административного приостановления деятельности лицензиата.

По истечении срока административного наказания в виде административного приостановления деятельности лицензиата лицензирующий орган должен быть уведомлен в письменной форме лицензиатом об устранении им грубого нарушения лицензионных требований, повлекшего за собой назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности лицензиата.

Лицензирующий орган проводит проверку информации, содержащейся в уведомлении лицензиата об устранении им грубого нарушения лицензионных требований, повлекшего за собой административное наказание в виде административного приостановления деятельности лицензиата, или в ходатайстве лицензиата о досрочном прекращении исполнения административного наказания в виде административного приостановления его деятельности.

В случае если в установленный судом уполномоченным должностным лицом федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный контроль и надзор, срок административного наказания в виде административного приостановления деятельности и приостановления действия лицензии или в установленный лицензирующим органом срок исполнения вновь выданного предписания лицензиат не устранил грубое нарушение лицензионных требований, лицензирующий орган обязан обратиться в суд с заявлением об аннулировании лицензии.

Лицензия аннулируется решением суда на основании рассмотрения заявления лицензирующего органа.

Действие лицензии прекращается со дня вступления в законную силу решения суда об аннулировании лицензии.

Процессуальный порядок аннулирования разрешения на временное проживание или аннулирования вида на жительство иностранному гражданину или **лицу без гражданства**. При наличии одного из оснований, перечисленных в статьях 7 и 9 Федерального закона от 25 июля

2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» ранее выданное иностранному гражданину разрешение на временное проживание или вид на жительство аннулируется.

Порядок принятия решений об аннулировании разрешения на временное проживание в Российской Федерации и вида на жительство в Российской Федерации утвержден приказом МВД России от 25 ноября 2019 г. № 877 «Об утверждении форм решений об аннулировании разрешения на временное проживание в Российской Федерации и вида на жительство в Российской Федерации и порядка их принятия».

В случае если разрешение на временное проживание или вид на жительство, выданные иностранному гражданину, аннулированы, данный иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации в течение пятнадцати дней. Иностранный гражданин, не исполнивший данную обязанность, подлежит депортации. Депортация иностранных граждан рассматривается как мера административно-процессуального обеспечения и осуществляется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальными органами во взаимодействии с иными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами в пределах их компетенции.

Процессуальный порядок принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в **Российской Федерации** установлен Правилами принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, а также приостановления действия и отмены такого решения в отношении лица без гражданства, получившего временное удостоверение личности лица без гражданства в Российской Федерации, за исключением решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, принятого в связи с наличием обстоятельств, создающих реальную угрозу здоровью населения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 23 августа 2021 г. № 1390.

Перечень федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 23 августа 2021 г. № 1 390 (далее — уполномоченные федеральные органы исполнительной власти). К их числу относятся МВД России, ФСБ России, Минобороны России, СВР России, МИД России, ФСИН России, Росфинмониторинг.

Территориальные органы (подразделения) уполномоченных органов при выявлении предусмотренных частью третьей статьи 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской

Федерации и въезда в Российскую Федерацию» обстоятельств, являющихся основанием для принятия решения о нежелательности пребывания, представляют в соответствующий уполномоченный орган материалы, подтверждающие указанные обстоятельства.

Порядок представления материалов и их рассмотрения определяется нормативными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти[1].

Решение о нежелательности пребывания принимается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, в срок не более одного месяца со дня представления материалов.

В случае принятия решения о нежелательности пребывания уполномоченный федеральный орган исполнительной власти незамедлительно информирует об этом соответствующий территориальный орган (подразделение), представивший материалы.

Территориальный орган (подразделение) уполномоченного федерального органа исполнительной власти незамедлительно доводит решение о нежелательности пребывания до сведения лица, в отношении которого оно принято, в случае пребывания (проживания) этого лица на территории Российской Федерации.

Федеральный орган исполнительной власти, принявший решение о нежелательности пребывания, направляет в федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами безопасности, представление для ведения учета лиц, которым въезд в Российскую Федерацию не разрешен.

Процессуальный порядок аннулирования разрешения на работу иностранному гражданину или патента, аннулирования разрешения на привлечение и использование иностранных работников. В случае если работодатель или заказчик работ (услуг) нарушил положения Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее — Федерального закона

[1] См.: О порядке принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, а также приостановления действия и отмены такого решения в отношении лица без гражданства, получившего временное удостоверение личности лица без гражданства в Российской Федерации, за исключением решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, принятого в связи с наличием обстоятельств, создающих реальную угрозу здоровью населения, и признании утратившими силу актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 23 августа 2021 г. № 1390; О вопросах представления в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации материалов, свидетельствующих о наличии обстоятельств, являющихся основанием для принятия (отмены) решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, их рассмотрения и реализации решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации : приказ МВД России от 8 августа 2022 г. № 593 (ред. от 24.11.2023).

от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ), федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции или его территориальный орган может приостановить действие разрешения на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешения на работу иностранному гражданину, зарегистрированному в качестве индивидуального предпринимателя, выданных работодателю, заказчику работ (услуг) или иностранному гражданину, зарегистрированному в качестве индивидуального предпринимателя, до устранения указанными лицами в установленный срок допущенных нарушений (п. 11 ст. 18 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ).

В случае если работодатель или заказчик работ (услуг) не устранил допущенные нарушения в установленный срок, разрешение на привлечение и использование иностранных работников, выданное работодателю или заказчику работ (услуг), а также разрешение на работу, выданное иностранному гражданину, зарегистрированному в качестве индивидуального предпринимателя, аннулируется федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции или его территориальным органом (п. 12 ст. 18 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ).

В случае если иностранный работник нарушил условия трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), разрешение на работу, выданное данному иностранному работнику, может быть по ходатайству работодателя или заказчика работ (услуг) аннулировано федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции или его территориальным органом, выдавшими данное разрешение (п. 12 ст. 32 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ).

Процессуальный порядок принудительной госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь, лица, страдающего психическим расстройством и представляющего непосредственную опасность для окружающих, урегулирован разделом IV Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» и главой 30 КАС РФ «Производство по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке».

Данное производство состоит из двух частей.

I часть — проведение психиатрического освидетельствования лица без его согласия или без согласия его законного представителя.

II часть — принятие решения о госпитализации в недобровольном порядке.

Психиатрическое освидетельствование лица без его согласия или без согласия его законного представителя включает в себя следующие этапы:

1. Обращение родственников лица, подлежащего психиатрическому освидетельствованию, врача любой медицинской специальности, должностных лиц и иных граждан к врачу-психиатру с заявлением, содержащим сведения о наличии оснований для такого освидетельствования в соответствии с пунктом «а» части 4 статьи 23 Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», а именно, что обследуемый совершает действия, дающие основания предполагать наличие у него тяжелого психического расстройства, которое обусловливает «его непосредственную опасность для себя или окружающих».

2. В случаях, предусмотренных пунктом «а» части 4 статьи 32 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», — принятие врачом-психиатром самостоятельно *решения о психиатрическом освидетельствовании лица без его согласия или без согласия его законного представителя по* заявлению, содержащему сведения о наличии оснований для такого освидетельствования.

В неотложных случаях, когда, по полученным сведениям, лицо представляет непосредственную опасность для себя или окружающих, заявление может быть устным. Решение о психиатрическом освидетельствовании принимается врачом-психиатром немедленно и оформляется записью в медицинской документации.

3. Помещение в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, лица, страдающего психическим расстройством, без его согласия либо без согласия одного из родителей или иного законного представителя до постановления судьи, если его психиатрическое обследование или лечение возможны только в стационарных условиях, а психическое расстройство является тяжелым и обусловливает: его непосредственную опасность для себя или окружающих, или его беспомощность, то есть неспособность самостоятельно удовлетворять основные жизненные потребности, или существенный вред его здоровью вследствие ухудшения психического состояния, если лицо будет оставлено без психиатрической помощи.

Сотрудники полиции обязаны оказывать содействие медицинским работникам при осуществлении недобровольной госпитализации и обеспечивать безопасные условия для доступа к госпитализируемому лицу и его осмотра. В случаях необходимости предотвращения действий, угрожающих жизни и здоровью окружающих, со стороны госпитализируемого лица или других лиц, а также при необходимости розыска и задержания лица, подлежащего госпитализации, сотрудники полиции действуют в порядке, установленном Федеральным законом «О полиции».

4. Проведение в течение сорока восьми часов обязательного психиатрического освидетельствования лица, госпитализированного в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных

условиях, комиссией врачей-психиатров медицинской организации, которая принимает *решение об обоснованности госпитализации*.

В случаях, когда госпитализация признается необоснованной и госпитализированный не выражает желания остаться в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, он подлежит немедленной выписке.

5. Если госпитализация признается обоснованной, то заключение комиссии врачей-психиатров в течение двадцати четырех часов направляется в суд по месту нахождения медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, для решения вопроса о дальнейшем пребывании лица в ней в порядке, установленном главой 30 КАС РФ.

В **случаях, предусмотренных пунктами «б» и «в» части 4 статьи 23** Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», решение о психиатрическом освидетельствовании лица без его согласия или без согласия его законного представителя принимается врачом-психиатром с санкции судьи. В этих случаях госпитализация гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке и психиатрическое освидетельствование в недобровольном порядке осуществляются в порядке административного судопроизводства в соответствии с главой 30 КАС РФ.

Процессуальный порядок рассмотрения материалов о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (далее — СУВУЗТ). В административно-процессуальном порядке, урегулированном главой 3 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее — Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»), рассматриваются материалы о помещении в СУВУЗТ несовершеннолетних, указанных в подпунктах 1 и 2 пункта 4 статьи 15 Федерального закона № 120-ФЗ, а именно, если они:

1) не подлежат уголовной ответственности в связи с тем, что к моменту совершения общественно опасного деяния не достигли возраста, с которого наступает уголовная ответственность;

2) достигли возраста, предусмотренного частями 1 или 2 статьи 20 УК РФ, и не подлежат уголовной ответственности в связи с тем, что вследствие отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством, во время совершения общественно опасного деяния не могли в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими.

Административно-процессуальный порядок применения рассматриваемой принудительной меры административного принуждения включает следующие стадии:

1. Возбуждение производства о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУЗТ.

2. Рассмотрение материалов о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУЗТ.

3. Рассмотрение жалобы, протеста на постановление судьи о помещении несовершеннолетнего в СУВУЗТ.

4. Исполнение постановления судьи о помещении несовершеннолетнего в СУВУЗТ.

Рассмотрим кратко содержание стадий производства о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУЗТ.

1. **Стадия возбуждения** данного **производства** включает в себя подготовку и направление в суд материалов о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУЗТ, и состоит из следующих этапов:

1.1. Материалы прекращенного уголовного дела или материалы об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении несовершеннолетних либо заверенные копии таких материалов незамедлительно передаются органом, принявшим соответствующее процессуальное решение, в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав. В десятидневный срок со дня получения указанных материалов комиссия рассматривает вопрос о возможности применения к несовершеннолетним, не подлежащим уголовной ответственности, мер воспитательного воздействия или возбуждения перед судом ходатайства о помещении этих несовершеннолетних в СУВУЗТ.

В случае принятия комиссией решения ходатайствовать перед судом о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУЗТ соответствующее постановление комиссии и представленные материалы незамедлительно направляются в орган внутренних дел и прокурору.

1.2. В целях подготовки для рассмотрения судом материалов о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУЗТ, предусмотренных частью 1 статьи 27 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», органы внутренних дел и (или) органы прокуратуры направляют в соответствующие органы и учреждения запросы о представлении необходимых документов.

Для определения возможности помещения несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в учреждения здравоохранения проводят их медицинское, в том числе психиатрическое, освидетельствование.

При выявлении заболеваний, препятствующих 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.

Законом об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних определены случаи направления несовершеннолетних на срок до тридцати суток в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел, до рассмотрения судьей материалов о помещении указанной категории лиц в СУВУЗТ.

1.3. Заключительным этапом первой стадии является непосредственное направление начальником органа внутренних дел или прокурором в суд по месту жительства указанной категории лиц материалов для рассмотрения вопроса о возможности их помещения в СУВУЗТ.

2. **Стадия рассмотрения материалов** о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУЗТ состоит из следующих этапов:

2.1. Материалы о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУЗТ рассматриваются судьей в течение десяти суток со дня их поступления в суд в присутствии несовершеннолетнего, его родителей или иных законных представителей, прокурора и адвоката в порядке, установленном статьей 28 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Данный порядок не совпадает с установленными законодательством процедурами рассмотрения дел в порядке гражданского, административного и уголовного судопроизводства (в частности, проводится в отношении лиц, не являющихся субъектами уголовной ответственности, но совершивших деяния, содержащие признаки преступления; не предполагает подготовительного производства; предусматривает возможность пересмотра принятого судом решения единолично председателем вышестоящего суда), не может быть отнесен ни к одному из перечисленных в статье 118 (часть 2) Конституции Российской Федерации видов судопроизводства.

В запросе Ногликского районного суда Сахалинской области в Конституционный Суд Российской Федерации оспаривалась конституционность положений статей 28 и 30 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Однако в принятии к рассмотрению данного запроса Конституционный Суд Российской Федерации отказал, мотивируя свой отказ тем, что «само по себе установление в едином кодифицированном законе либо в специальном законодательном акте специфических правил рассмотрения судами тех или иных категорий дел не может,

по смыслу части 2 статьи 36 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», признаваться достаточным основанием для вывода о наличии неопределенности в вопросе о соответствии этих актов Конституции Российской Федерации»[1].

2.2. По результатам рассмотрения материалов судья выносит одно из трех решений, предусмотренных частью 5 статьи 28 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в виде постановления, а именно:

1) о направлении несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, в СУВУЗТ 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;

2) о направлении материалов в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав для применения к несовершеннолетнему, не подлежащему уголовной ответственности, мер воздействия в случаях, если судом установлены обстоятельства, подтверждающие возможность перевоспитания указанного несовершеннолетнего без его помещения в СУВУЗТ, либо выявлены причины, препятствующие его помещению в указанное учреждение;

3) о прекращении производства по материалам.

Принятое решение подлежит оглашению в судебном заседании.

3. **Стадия рассмотрение жалобы, протеста на постановление** судьи о помещении несовершеннолетнего в СУВУЗТ является факультативной и может начаться по инициативе несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, достигшего возраста четырнадцати лет, либо его родителей или иных законных представителей или по их просьбе адвоката (с представлением жалобы в вышестоящий суд), либо по представлению прокурора.

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.

---

[1] Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Ногликского районного суда Сахалинской области о проверке конституционности статей 28 и 30 федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 2002 г. № 275-О.

4. Стадия исполнения постановления судьи о помещении несовершеннолетнего в СУВУЗТ, как правило, включает в себя следующие этапы:

4.1. Доставление несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (обеспечивается центром временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел).

4.2. Предоставление путевок для направления несовершеннолетних в СУВУЗТ (обеспечивается органом управления образованием).

4.3. Деятельность непосредственно по исправлению и реабилитации несовершеннолетнего в течение срока его содержания в указанном учреждении (обеспечивается соответственно администрацией специального учебно-воспитательного учреждения закрытого типа).

Анализ процессуального порядка помещения несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУЗТ позволяет сделать вывод о значимости совершения всех предусмотренных законом процессуальных действий на стадии возбуждения дела для принятия законного и обоснованного решения на стадии рассмотрения представленных материалов и, в конечном счете, для реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание данной меры административного предупреждения.

Процессуальный порядок установления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Данное производство включает процессуальные формы деятельности уполномоченных субъектов исполнительной власти (на стадиях возбуждения дела и исполнения принятого решения) и процессуальные формы деятельности суда (на стадиях рассмотрения административного дела судом первой инстанции и апелляционного обжалования или пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений).

1. *Возбуждение дела об административном надзоре*. Категории лиц, в отношении которых может устанавливаться административный надзор, и основания его установления определены в статье 3 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее — Федеральный закон № 64-ФЗ) и в статье 173.1 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации[1].

Дело об установлении административного надзора может быть возбуждено в отношении лиц, указанных в вышеперечисленных статьях: 1) при их освобождении из мест лишения свободы; 2) уже после освобождения из места лишения свободы.

[1] О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 мая 2017 г. № 15 (ред. от 22.12.2022).

На стадии возбуждения дела готовится административное исковое заявление об установлении административного надзора:

— в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы, оно готовится исправительным учреждением;

— в отношении лица, освобожденного из мест лишения свободы, оно готовится органом внутренних дел.

Соответственно, на стадии возбуждения дела об установлении административного надзора субъектом, ведущим производство, является субъект исполнительной власти, который при обращении в суд с административным исковым заявлением будет выступать в качестве административного истца.

Согласно статье 6 Федерального закона № 64-ФЗ и статье 270 КАС РФ с административным исковым заявлением об установлении административного надзора в суд вправе обратиться исправительное учреждение или орган внутренних дел (ч. 1 ст. 270 КАС РФ); о продлении административного надзора и о дополнении ранее установленных административных ограничений — орган внутренних дел (ч. 2 ст. 270 КАС РФ); о досрочном прекращении и частичной отмене административных ограничений — орган внутренних дел или лицо, в отношении которого установлен административный надзор, либо его представитель (ч. 3 ст. 270 КАС РФ).

По сути дела, в административном исковом заявлении фиксируется требующая разрешения индивидуальная конкретная ситуация, свидетельствующая о наличии у лица, в отношении которого возбуждается дело об установлении административного надзора: 1) непогашенной либо неснятой судимости за совершение соответствующих преступлений, указанных в статье 3 Федерального закона № 64-ФЗ, и наличии оснований, предусмотренных частью 3 данной статьи; 2) непогашенной либо неснятой судимости за совершение отдельных преступлений, указанных в статье 3 Федерального закона № 64-ФЗ, независимо от наличия оснований, предусмотренных частью 3 данной статьи.

В соответствии с частью 3 статьи 271 КАС РФ к административному исковому заявлению прилагаются документы и материалы, предусмотренные соответственно частями 4–9 статьи 271 КАС РФ, иные необходимые документы и материалы, подтверждающие указанные в заявлении сведения, а также документы, предусмотренные пунктами 1 и 5 части 1 статьи 126 КАС РФ.

Например, стадия возбуждения органом внутренних дел дела об *установлении* административного надзора в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, включает следующие этапы:

— определение лиц, в отношении которых следует установить административный надзор в соответствии с Федеральным законом № 64-ФЗ;

— подготовку административного искового заявления об установлении административного надзора в отношении конкретного лица, документов и материалов, подтверждающих указанные в заявлении сведения;

— подачу в суд административного искового заявления и иных материалов дела об установлении административного надзора.

На начальном этапе стадии возбуждения дела определяются (выявляются) лица, в отношении которых следует установить административный надзор, то есть ввести предусмотренные Федеральным законом № 64-ФЗ ограничения и обеспечить их соблюдение.

С одной стороны, данная работа в органах внутренних является частью повседневной оперативно-служебной, контрольно-надзорной деятельности уполномоченных сотрудников полиции и фактически начинается с момента освобождения указанной категорией лиц, за которой устанавливается наблюдение. Она включает в себя установление наблюдения в отношении так называемых «формальников», то есть лиц, формально подпадающих под административный надзор. В ходе наблюдения за данной категорией лиц осуществляются мероприятия, имеющие надзорный характер (собирается информация, наводятся справки о его поведении, опрашиваются знающие его люди; за поведением такого лица в общественных местах компетентным органом устанавливается особое наблюдение).

С другой стороны, по результатам данной работы выявляется «основание» для применения принудительной меры административного предупреждения и начала производства по установлению административного надзора в отношении лица, освобожденного из мест лишения свободы, проведению мероприятий по подготовке и направлению в судебные органы материалов, необходимых для установления административного надзора в отношении конкретного лица, освобожденного из мест лишения свободы.

Представляется, что, поскольку административное исковое заявление органа внутренних дел об установлении административного надзора должно быть подписано его руководителем (ч. 2 ст. 271 КАС РФ), то и решение о начале производства по делу об административном надзоре в отношении лица, освобожденного из мест лишения свободы, должно приниматься данным руководителем в виде резолюции на рапорте сотрудника, выявившего основания для установления административного надзора в отношении конкретного лица, освобожденного из места лишения свободы.

Административное исковое заявление об установлении административного надзора в отношении лица, освобожденного из мест лишения свободы, подается в суд по месту жительства или месту пребывания этого лица.

2. *Рассмотрение административного дела об административном надзоре*. Согласно общему правилу, закрепленному в части 1 статьи 272 КАС РФ, административное исковое заявление, связанное с административным надзором, принимается к производству суда незамедлительно. После принятия административного искового заявления суд истребует необходимые документы и материалы, а в случаях признания необходимым обязательного участия в судебном заседании лица, в отношении которого

решается вопрос об установлении, продлении административного надзора или о дополнении административных ограничений также возлагает на исправительное учреждение или орган внутренних дел, которыми подано административное исковое заявление, обязанность обеспечить участие в судебном заседании этого лица.

Обязанность доказывания обстоятельств, приведенных в административном исковом заявлении, связанном с административным надзором, лежит на лице, обратившемся с таким заявлением.

Административные дела, связанные с административным надзором, подлежат рассмотрению в течение десяти дней со дня поступления административного искового заявления в суд.

При разрешении административного дела об установлении, продлении административного надзора или о дополнении административных ограничений суд не связан изложенным в административном исковом заявлении мнением о сроке установления административного надзора и (или) видах административных ограничений, предлагаемых к установлению, и с учетом конкретных обстоятельств административного дела может установить иные предусмотренные федеральным законом виды ограничений, а также иные сроки в пределах, установленных федеральным законом.

Решение суда вступает в законную силу по истечении срока, установленного статьей 298 КАС РФ для апелляционного обжалования, если оно не было обжаловано.

3. *Пересмотр решения суда первой инстанции по делу об административном надзоре*. Решения суда первой инстанции, не вступившие в законную силу, могут быть обжалованы в апелляционном порядке в соответствии с правилами, установленными главой 34 КАС РФ.

Согласно части 5 статьи 298 КАС РФ апелляционные жалоба, представление на решение суда по административному делу об административном надзоре могут быть поданы в течение десяти дней со дня принятия судом решения, а рассматриваются судом апелляционной инстанции в соответствии с частью 9 статьи 305 КАС РФ в течение одного месяца со дня их поступления в суд апелляционной инстанции.

4. *Исполнение принятого судом решения* по *делу об административном надзоре.* Решение суда приводится в исполнение после вступления его в законную силу (ст. 187 КАС РФ).

Решение суда по административному делу об административном надзоре исполняется путем осуществления административного надзора в течение срока, установленного в решении. Наблюдение за соблюдением поднадзорным лицом установленных в отношении его административных ограничений, а также за выполнением им предусмотренных Федеральным законом № 64-ФЗ обязанностей осуществляется органом внутренних дел по месту жительства или пребывания поднадзорного лица.

Порядок осуществления органами внутренних дел административного надзора установлен приказом МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

В осуществлении административного надзора участвуют участковые уполномоченные полиции; сотрудники строевых подразделений (патрульно-постовой службы полиции, дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации); подразделений, уполномоченных осуществлять оперативно-розыскную деятельность; дежурных частей территориальных органов, а также сотрудники полиции линейных управлений, отделов Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Способ принудительного воздействия, характеризующий содержание данной принудительной меры административного предупреждения, реализуется для предупреждения совершения поднадзорными лицами преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов.

Глава 11. Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях

§ 1. Понятие, правовое регулирование и виды производства по делам об административных правонарушениях

Производство по делам об административных правонарушениях (далее — ПДАП) может быть определено как *административно-юрисдикционное производство, целью которого служит полная и своевременная реализация материальных норм об административной ответственности*.

Правовое регулирование производства. В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 1.3 КоАП РФ установление порядка ПДАП, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, относится к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях. Нормативную основу порядка ПДАП составляют, прежде всего, положения раздела IV КоАП РФ.

При регламентации отдельных вопросов ПДАП большое значение имеют иные федеральные законы, а также подзаконные акты, в частности, постановления Правительства Российской Федерации[1].

В соответствии с абзацем 2 части 6 статьи 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) в том случае, если передача этих полномочий предусматривается **соглашениями** между федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий.

[1] См.: постановления Правительства РФ: от 4 марта 2003 г. № 140 «О порядке и размерах возмещения расходов некоторых участников производства по делам об административных нарушениях и оплате их труда», 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», 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», от 21 октября 2022 г. № 1882 «О порядке освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения», от 23 января 2015 г. № 37 «Об утверждении Правил направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административные правонарушения» и т. д.

Наконец, в регулировании и организации ПДАП традиционно важную роль играют ведомственные нормативные правовые акты (например, регламентирующие перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание[1]), а также косвенные источники права — судебная и иная правоприменительная практика (в том числе представленная в виде различных обзоров), локальные нормативные акты (включая многочисленные методические рекомендации), правовые позиции контролирующих и надзирающих субъектов и т. д.

Виды производств по делам об административных правонарушениях. КоАП РФ не предусматривает разграничения судебного и внесудебного порядков ПДАП, хотя устанавливает ряд особенностей осуществления процессуальных действий судебными органами (статья 4.5, часть 1.1 статьи 29.6, часть 2 статьи 29.10, абзац 2 части 2 статьи 29.11 и др. КоАП РФ).

В научной и учебной литературе нет единого подхода к видовой классификации ПДАП. Достаточно популярным в учебной литературе остается подход, предусматривающий выделение *обычного*, *ускоренного*, *упрощенного* и *усложненного* производств[2].

С учетом нормативно-правовой регламентации можно также выделить *общий*, *упрощенный* и *особый* порядки ПДАП, реализуемые должностными лицами органов внутренних дел.

Общий порядок ПДАП является наиболее универсальным, применяемым в том случае, если не применяется упрощенный или не предусмотрен особый порядок. С описанием именно общего порядка связаны положения настоящей и последующих глав, посвященных производству по делам об административных правонарушениях.

Упрощенный порядок связан со статьей 28.6 КоАП РФ, его реализация не предполагает составления протокола об административном правонарушении. Речь идет, во-первых, о назначении административных наказаний в виде предупреждения или административного штрафа непосредственно на месте совершения физическим лицом административного правонарушения (часть 1), во-вторых, о случаях, связанных с выявлением определенных административных правонарушений с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи (часть 3).

---

[1] См., напр.: О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание : приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 (ред. от 24.10.2023).

[2] См.: Административно-процессуальное право : учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. 2-е изд., перераб. и доп. 2017. С. 213.

Особый порядок — понятие собирательное; он охватывает случаи, когда порядок производства видоизменяется с учетом требований отдельных федеральных законов, специальных по отношению к КоАП РФ в части регламентации порядка ПДАП. Например, Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации установлены особые правила рассмотрения дел об административных правонарушениях арбитражным судом. Конституцией Российской Федерации и отдельными федеральными законами устанавливаются особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров, сотрудников Следственного комитета Российской Федерации и иных лиц).

§ 2. Задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях

Цель производства по делам об административных правонарушениях (ПДАП) раскрывается в его задачах. В соответствии со статьей 24.1 КоАП РФ ***задачами*** ПДАП являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений. Должностные лица, осуществляющие ПДАП, не вправе уклоняться от решения перечисленных задач. При этом следует иметь в виду, что ПДАП — одна из правовых форм правоприменительной деятельности. Осуществляя такое производство, сотрудник полиции обязан ориентироваться в том числе на предназначение полиции и возложенные на нее Федеральным законом «О полиции» обязанности (ст. 1, 12).

Всесторонность выяснения обстоятельств каждого дела предполагает необходимость учета всех обстоятельств (как подтверждающих виновность лица, в отношении которого ведется производство по делу, так и оправдывающих его).

Полнота выяснения обстоятельств дела предполагает сбор достаточных для принятия решения данных по каждому обстоятельству, подлежащему выяснению по делу об административном правонарушении (ст. 26.1 КоАП РФ).

Объективность выяснения обстоятельств дела означает требование обеспечить соответствие картины, отраженной в процессуальных документах, обстоятельствам фактически совершенного противоправного деяния, непредвзятость и беспристрастность должностного лица в ходе выяснения обстоятельств дела и их процессуальной фиксации. Для решения данной задачи КоАП РФ определены гарантии и механизмы, включающие установление

административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний свидетелей, пояснений специалиста, заключения эксперта или заведомо неправильного перевода (ст. 17.9 КоАП РФ), возможность заявлять отводы и самоотводы, возможность пересмотра постановлений по делу об административном правонарушении, в том числе после вступления в законную силу, и т. д.

Своевременность означает предусмотренную законодательством обязанность должностного лица, осуществляющего ПДАП, ориентироваться на необходимость соблюдения установленных законом сроков.

Решение о привлечении лица к административной ответственности может быть принято лишь при условии выполнения всех перечисленных требований.

Разрешение дела в соответствии с законом означает, во-первых, необходимость выбора процессуального решения лишь из числа предусмотренных законом для конкретной правоприменительной ситуации вариантов, во-вторых, обязанность правоприменителя принять такое решение, невозможность уклониться от его принятия. Важно отметить, что успешное решение указанной задачи может быть связано не только с привлечением лица к административной ответственности и применением к нему иных предусмотренных КоАП РФ мер воздействия, но и с его освобождением от административной ответственности в установленном законом порядке.

Обеспечение исполнения вынесенного постановления предполагает необходимость создания в ходе ПДАП условий, необходимых для полной реализации норм об административной ответственности. Решение этой задачи означает, что данные, необходимые для взыскания штрафа, установлены, лицо, подлежащее административному аресту, задержано, предметы, подлежащие уничтожению, изъяты и т. д.

Выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений. В соответствии со статьей 29.13 КоАП РФ судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносят в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий. Организации и должностные лица обязаны рассмотреть представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, в течение месяца со дня его получения и сообщить о принятых мерах судье, в орган, должностному лицу, внесшим представление. Непринятие по постановлению (представлению) органа (должностного лица), рассмотревшего дело об административном правонарушении, мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, может влечь административную ответственность, предусмотренную статьей 19.6 КоАП РФ.

В научной и учебной литературе отсутствует единый подход к определению перечня **принципов** ПДАП. К их числу могут быть отнесены следующие.

Принцип законности означает, что требования правовых норм обладают приоритетом при выборе вариантов принятия решений в рамках ПДАП. Должностное лицо, осуществляющее такое производство, не вправе обосновывать свои решения целесообразностью либо иными обстоятельствами, если такое решение противоречит предписаниям КоАП РФ и иных правовых источников, регламентирующих ПДАП.

Принцип объективной (материальной) истины предполагает, что условием вынесения решения о привлечении лица к административной ответственности служит установление фактических обстоятельств, имевших место в действительности. Если это условие не выполнено, вынесение решения о назначении административного наказания является незаконным. Суд (орган, должностное лицо), рассматривающий дело по существу, не ограничивается представленными материалами и объяснениями, а принимает, в том числе по собственной инициативе, все предусмотренные законом меры для всестороннего, полного и объективного выяснения всех обстоятельств дела. Роль субъекта, рассматривающего дело об административном правонарушении в соответствии с КоАП РФ, не сводится к роли арбитра, это активный исследователь, обязанный выявлять, фиксировать, оценивать все имеющиеся к предмету доказывания обстоятельства.

Презумпция невиновности закреплена частью 2 статьи 1.5 КоАП РФ (в соответствии с ней лицо, в отношении которого ведется ПДАП, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в установленном порядке и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело). Главным содержанием одноименного *принципа* служат правила, согласно которым: 1) лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, за исключением случаев, предусмотренных примечанием к статье 1.5 КоАП РФ (ч. 3 ст. 1.5 КоАП РФ); 2) неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица (ч. 4 ст. 1.5 КоАП РФ).

Принцип равенства перед законом проявляется в том, что пол, раса, национальность, язык, происхождение, имущественное и должностное положение, место жительства, отношение к религии, убеждения, принадлежность к общественным объединениям и другие обстоятельства по общему правилу не могут влиять на порядок ПДАП. Исключения из этого правила установлены лишь в отношении отдельных категорий лиц, прямо указанных в законе.

В самом общем виде можно выделить три группы таких лиц.

1. Лица, в отношении которых меры обеспечения производства применяются без каких-либо ограничений, а дела об административных правонарушениях возбуждаются и ведутся в особом порядке:

а) зарегистрированные кандидаты в депутаты Государственной Думы (п. 3 ст. 54 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»), на должность Президента Российской Федерации (п. 6 ст. 42 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»), на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, в депутаты представительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительный орган муниципального образования (соответственно уровню выборов) (п. 4 ст. 41 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»);

б) члены избирательных комиссий или комиссий референдумов с правом решающего голоса (п. 18 ст. 29 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

2. Лица, в отношении которых запрещается (ограничивается) применение некоторых мер административного принуждения (доставление, административное задержание, личный досмотр и т. д.), дела об административных правонарушениях возбуждаются и ведутся в особом порядке:

а) иностранные граждане, пользующиеся иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации;

б) депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (в случае привлечения к административной ответственности в судебном порядке; п. 4 ст. 19 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»);

в) судьи (ст. 16 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»);

г) Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (п. 1 ст. 12 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»);

д) прокуроры (ст. 42 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»);

е) несовершеннолетние (п. 2 ст. 20 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»; ст. 23.2, ч. 3 ст. 29.5 и др. КоАП РФ).

3. Лица, к которым отдельные меры административного принуждения (доставление, административное задержание, личный досмотр и т. д.) не применяются, при этом дела об административных правонарушениях возбуждаются и ведутся в обычном порядке:

а) сотрудники органов ФСБ России (при исполнении служебных обязанностей) (ст. 17 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»);

б) следователи и руководители следственного органа Следственного комитета Российской Федерации (п. 3 ст. 29 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»);

в) сотрудники органов государственной охраны (при исполнении служебных обязанностей) (п. 1 ст. 20 Федерального закона от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»)[1].

Принцип публичности означает, что производство по делам об административных правонарушениях ведется в интересах государства и за его счет. В отдельных случаях, предусмотренных частью 3 статьи 24.7 КоАП РФ, допускается отнесение издержек по делу на счет юридических лиц или индивидуальных предпринимателей. КоАП РФ не предусматривает выделения публичного, частно-публичного и частного порядков преследования. Дела об административных правонарушениях могут возбуждаться даже вопреки желанию пострадавшей стороны; не предусмотрена возможность прекращения производства по делу в связи с примирением сторон.

Принцип благоприятствования защите, который выражается не только в закреплении в КоАП РФ многочисленных правил, обеспечивающих соответствующее право лица, в отношении которого ведется производство по делу (подробнее см. в главе 13), но и в необходимости толкования иных положений КоАП РФ с учетом интересов указанного участника. В частности, не допускается немотивированный отказ в удовлетворении заявленных ходатайств, признается возможность допуска защитника до момента, определенного частью 4 статьи 25.5 КоАП РФ[2], и т. д. Этот же подход обоснован и в отношении потерпевшего. В то же время законодательство не предусматривает специальных гарантий безопасности участников производства по делам об административных правонарушениях, аналогичных тем, которые закреплены Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства».

Принцип гласности. В соответствии со статьей 24.3 КоАП РФ дела об административных правонарушениях подлежат открытому рассмотрению, за исключением случаев, предусмотренных частью 3 статьи 28.6

---

[1] См.: Административная ответственность за правонарушения, связанные с оборотом наркотиков : учебное пособие / под общ. ред. д-ра юрид. наук Н. Н. Цуканова. Красноярск : СибЮИ МВД России, 2020. С. 52–54.

[2] См.: По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.И. Маслова : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. № 11-П.

КоАП РФ, если это может привести к разглашению государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны, а равно в случаях, если этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинства указанных лиц. Решение о закрытом рассмотрении дела об административном правонарушении выносится судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело, в виде определения.

Сведения о совершении лицом административного правонарушении, о назначении в отношении него административного наказания и иных предусмотренных законодательством об административных правонарушениях мер воздействия по общему правилу не являются охраняемой законом тайной.

Лица, участвующие в ПДАП, и граждане, присутствующие при открытом рассмотрении дела об административном правонарушении, имеют право в письменной форме, а также с помощью средств аудиозаписи фиксировать ход рассмотрения дела об административном правонарушении. Фотосъемка, видеозапись, трансляция открытого рассмотрения дела об административном правонарушении по радио, телевидению и в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» допускаются с разрешения судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении.

Принцип оперативности производства проявляется, во-первых, в том, что КоАП РФ установлены краткие пресекательные сроки. Так, срок давности привлечения лица к административной ответственности (ст. 4.5 КоАП РФ), истечение которого влечет прекращение ПДАП, по общему правилу составляет два месяца с момента совершения административного правонарушения (выявления длящегося административного правонарушения). При этом указанный срок может приостанавливаться лишь в одном случае — в случае удовлетворения ходатайства лица, в отношении которого ведется ПДАП, о рассмотрении дела по месту жительства данного лица. Иные случаи (болезнь лица, выезд в длительную командировку, нахождение в местах лишения свободы, уклонение лица от контактов с должностными лицами и т. д.) не приостанавливают течение указанного срока.

Во-вторых, КоАП РФ установлены многочисленные процессуальные сроки, истечение которых не влечет прекращения производства по делу либо его существенного видоизменения, но может служить основанием для дисциплинарной ответственности должностного лица, допустившего нарушение соответствующего срока. Примером могут служить сроки составления протокола об административном правонарушении (ст. 28.5 КоАП РФ), административного расследования (ч. 5 ст. 28.7 КоАП РФ), направления дела на рассмотрение (ч. 1 ст. 28.8 КоАП РФ), рассмотрения дела об административном правонарушении (ст. 29.6 КоАП РФ) и т. д.

В-третьих, в целях оперативности упрощен сам порядок ПДАП. В частности, дело об административном правонарушении ведется в отношении одного лица, как правило, охватывает один эпизод; законом не предусмотрена возможность соединения, выделения дел об административных правонарушениях, дело может быть возбуждено и даже рассмотрено должностным лицом — очевидцем правонарушения; процессуальные действия в рамках одного производства могут совершаться одновременно разными должностными лицами (кроме административного расследования) и т. д.

Принцип ведения производства на государственном языке связан со статьей 24.2 КоАП РФ, в соответствии с которой ПДАП ведется на русском языке — государственном языке Российской Федерации. Наряду с государственным языком Российской Федерации, ПДАП может вестись на государственном языке республики, на территории которой находятся судья, орган, должностное лицо, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. Лицам, участвующим в производстве и не владеющим языком, на котором ведется производство по делу, обеспечивается право выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном языке либо на другом свободно избранном указанными лицами языке общения, а также пользоваться услугами переводчика.

§ 3. Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении

Обстоятельства, исключающие ПДАП, регламентированы в статье 24.5 КоАП РФ. К их числу относятся:

1. Отсутствие события административного правонарушения (п. 1). Примером может служить ситуация, при которой в результате проверки установлено, что указанные заявителем противоправные действия в реальности не происходили, а якобы похищенный предмет фактически не был похищен.

2. Отсутствие состава административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действии (бездействия) возраста административной ответственности (за исключением случая, предусмотренного частью 3 статьи 24.5 КоАП РФ), или невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействие) (п. 2). Примером могут служить, в том числе, ситуации, когда протокол об административном правонарушении содержит неправильную квалификацию совершенного правонарушения, требующего применения другой статьи КоАП РФ, предусматривающей иной объект посягательства, например, если протокол составлен по части 1 статьи 19.3 КоАП РФ, а в ходе рассмотрения дела установлена необходимость применения части 2 статьи 20.1 КоАП РФ.

3. Действия лица в состоянии крайней необходимости (п. 3). Согласно статье 2.7 КоАП РФ, не является административным правонарушением причинение лицом вреда охраняемым законом интересам в состоянии крайней необходимости, то есть для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред, например нарушение скоростного режима при доставлении в медицинское учреждение лица, нуждающегося в срочной медицинской помощи.

4. Издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания (п. 4). В соответствии с пунктом «ж» части 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации объявление амнистии отнесено к ведению Государственной Думы.

5. 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 (п. 5).

6. Совершение административного правонарушения, выразившегося в несоблюдении содержащихся в нормативных правовых актах обязательных требований, в случае если их несоблюдение в соответствии с частями 3, 4 и 7 статьи 15 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» не может являться основанием для привлечения к административной ответственности (п. 5.1).

7. Истечение сроков давности привлечения к административной ответственности (п. 7). Помимо общего двухмесячного срока, срок, в зависимости от вида административного правонарушения, может составлять один год, два года, три и шесть лет.

8. Наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном той же статьей или той же частью статьи КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, либо постановления о возбуждении уголовного дела (п. 7). Например, если по факту хулиганских действий лица возбуждено уголовное дело, по указанному факту не может быть возбуждено дело об административном правонарушении, а если оно ранее было возбуждено, то подлежит прекращению.

9. Смерть физического лица, в отношении которого ведется ПДАП (п. 8).

10. Внесение в единый государственный реестр юридических лиц записи о ликвидации юридического лица, в отношении которого ведется ПДАП, на основании определения арбитражного суда о завершении конкурсного производства в соответствии с законодательством о несостоятельности (банкротстве) (п. 8.1).

11. Иные предусмотренные КоАП РФ обстоятельства, при наличии которых лицо, совершившее действия (бездействие), содержащие признаки состава административного правонарушения, освобождается от административной ответственности (п. 9).

При наличии хотя бы одного из перечисленных обстоятельств ПДАП по общему правилу не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению на любой стадии производства лицом, уполномоченным осуществлять ПДАП (ч. 5 ст. 28.1, ст. 28.9, ч. 2 ст. 29.4, п. 1 ч. 1.1 ст. 29.9, п. 3 ч. 1 ст. 30.7, п. 4 ч. 2 ст. 30.17 КоАП РФ).

При этом требуют учета следующие обстоятельства.

Во-первых, согласно части 2 статьи 24.5 КоАП РФ в случае, когда административное правонарушение совершено лицом, указанным в части 1 статьи 2.5 КоАП РФ (военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, сотрудники правоохранительных органов), за исключением случаев, когда за такое административное правонарушение это лицо несет административную ответственность на общих основаниях, ПДАП прекращается не после выявления данного обстоятельства, а после выяснения всех обстоятельств совершения административного правонарушения с последующим направлением материалов для решения вопроса о привлечении указанного лица к дисциплинарной ответственности.

Во-вторых, в соответствии с частью 3 статьи 24.5 КоАП РФ в случае выявления административного правонарушения, связанного с управлением транспортным средством физическим лицом, не достигшим на момент совершения противоправного действия возраста, предусмотренного КоАП РФ для привлечения к административной ответственности (п. 2 ч. 1 ст. 24.5), ПДАП прекращается не сразу, а после применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, необходимых для пресечения соответствующего противоправного действия.

В-третьих, при применении пункта 7 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ (истечение сроков давности привлечения к административной ответственности) следует учитывать, что по смыслу части 1 статьи 4.5 и пункта 3 части 1 статьи 30.7 КоАП РФ истечение сроков привлечения к административной ответственности на время пересмотра постановления не влечет за собой его отмену и прекращение производства по делу, если для этого отсутствуют иные основания[1].

[1] См.: п. 14 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (ред. от 23.12.2021).

По смыслу пункта 9 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ представленный перечень не является исчерпывающим, а охватывает иные случаи, предусмотренные частью 2 статьи 2.6.1, частью 2 статьи 2.6.2, примечанием к статье 6.8, примечанием к статье 6.9, примечанием к статье 6.16.1 и другими нормами КоАП РФ.

§ 4. Доказательства и доказывание в производстве по делам об административных правонарушениях

Доказывание по делам об административных правонарушениях — процессуальная деятельность субъектов, осуществляющих ПДАП, по собиранию, проверке и оценке доказательств с целью установления объективной истины по делу и принятия на этой основе законного юрисдикционного решения.

Доказательствами в соответствии с частью 1 статьи 26.2 КоАП РФ являются любые фактические данные, на основании которых компетентный субъект устанавливает наличие либо отсутствие обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела. Однако в процессуальном смысле указанные данные становятся доказательствами лишь при условии их надлежащего процессуального закрепления в соответствующих источниках.

Оценка доказательств — процесс непрерывный, свойственный любому этапу доказывания. Объектами такой деятельности являются каждое из доказательств и все собранные по делу доказательства в их совокупности. Оценить всю совокупность доказательств — значит решить вопрос, дают ли они возможность принять законное юрисдикционное решение по делу об административном правонарушении.

В соответствии со статьей 26.11 КоАП РФ судья, члены коллегиального органа, должностное лицо, осуществляющие производство по делу об административном правонарушении, оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Никакие доказательства (в том числе признание лицом своей вины в совершении административного правонарушения) не могут иметь заранее установленную силу. Оценка доказательств по внутреннему убеждению означает непредвзятость и независимость правоприменителя в ее осуществлении. Субъект, осуществляющий ПДАП, не связан ни своей предварительной оценкой доказательств по делу, ни оценкой доказательств иных субъектов (в том числе своего руководства) на любых стадиях производства. Нельзя заранее оценивать, например, доказательства косвенные и прямые, заключение экспертизы и показания потерпевшего и т. д. как юридически более или менее весомые. Это же в полной мере относится и к количеству доказательств. Например, если в деле имеются материалы, свидетельствующие

о виновности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и одновременно о его невиновности, конечное решение будет зависеть не от количественного соотношения этих доказательств, а от того, какие из них, по мнению правоприменителя, являются достоверными.

В ходе **оценки доказательств** устанавливаются их *относимость, допустимость, достоверность, достаточность.*

Относимость доказательства определяется его связью с предметом доказывания, его способностью служить средством познания тех обстоятельств, которые составляют предмет доказывания.

Допустимость доказательства определяется тем, насколько соответствуют требованиям закона источник, условия, способы его получения и фиксации. Например, допускается использование в качестве доказательств по делам об административных правонарушениях материалов, собранных в уголовно-процессуальном порядке, общеизвестных и преюдициально установленных фактов. В то же время являются недопустимыми доказательства, полученные с нарушением закона (ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ), данные, носящие характер слухов, догадок, предположений, а также показания свидетеля, который не может указать на источник своей осведомленности либо не был предупрежден об ответственности за дачу заведомо ложных показаний (ст. 17.9 КоАП РФ).

Достоверность доказательства означает его способность дать истинное знание о событии и иных юридически значимых обстоятельствах правонарушения.

Достаточность доказательственной базы определяется тем, в какой мере собранные по делу доказательства дают возможность установить все предусмотренные законом обстоятельства дела на том уровне знания о них, который необходим для правильного разрешения дела об административном правонарушении.

Перечень обстоятельств, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении, регламентирован статьей 26.1 КоАП РФ. При оценке достаточности собранных доказательств необходимо помнить, что процесс доказывания не может и не должен быть ориентирован лишь на элементы состава правонарушения, так как их установление не всегда дает исчерпывающие основания для вынесения юридически обоснованного решения по конкретному делу. Важным условием вынесения законного юрисдикционного решения является процессуальное установление: а) обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность (п. 4 ст. 26.1 КоАП РФ); б) обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении (п. 6 ст. 26.1 КоАП РФ); в) иных обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела (например, поведение правонарушителя непосредственно после

совершения правонарушения); наличие обстоятельств, исключающих возможность назначения административного ареста; г) причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, и т. д.

Источниками доказательств принято называть процессуальную форму, посредством которой сведения, признаваемые доказательствами, вовлекаются и реализуются в сфере ПДАП. Так, согласно части 2 статьи 26.2 КоАП РФ, данные, являющиеся доказательствами, устанавливаются протоколом об административном правонарушении, иными протоколами, предусмотренными КоАП РФ, объяснениями лица, в отношении которого ведется ПДАП, показаниями потерпевшего, свидетелей, заключениями эксперта, иными документами, а также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами.

Согласно части 2 статьи 26.3 КоАП РФ, объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетелей отражаются в протоколе об административном правонарушении, протоколе о применении меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, протоколе рассмотрения дела об административном правонарушении, а в случае необходимости записываются и приобщаются к делу. Однако в современной правоприменительной практике объяснения чаще всего оформляются отдельным документом. Его формы могут быть разными; составлять такой документ (объяснение) может как должностное лицо, в чьем производстве находится дело об административном правонарушении, так и сам опрашиваемый (при условии отражения необходимых реквизитов). В необходимых случаях в качестве доказательств допускаются объяснения участников производства по делу об административном правонарушении, полученные путем использования систем видеоконференцсвязи (ч. 4 ст. 26.2 КоАП РФ).

В соответствии со статьей 26.4 КоАП РФ в случаях, если при производстве по делу об административном правонарушении возникает необходимость в использовании специальных познаний в науке, технике, искусстве или ремесле, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, выносят определение о назначении экспертизы. Определение обязательно для исполнения экспертами или учреждениями, которым поручено проведение экспертизы. Эксперт предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложного заключения. Лицо, в отношении которого ведется ПДАП, и потерпевший вправе знакомиться с определением о назначении экспертизы, заявлять отвод эксперту, просить о привлечении в качестве эксперта указанных ими лиц, ставить вопросы для дачи на них ответов в заключении эксперта. Заключение эксперта не является обязательным для судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится

дело об административном правонарушении, однако несогласие с заключением эксперта должно быть мотивированным.

Под вещественными доказательствами по делу об административном правонарушении в соответствии со статьей 26.6 КоАП РФ понимаются орудия совершения или предметы административного правонарушения, в том числе сохранившие на себе его следы. Вещественные доказательства в случае необходимости фотографируются или фиксируются иным установленным способом и приобщаются к делу об административном правонарушении. О наличии вещественных доказательств делается запись в протоколе об административном правонарушении или в ином протоколе, предусмотренном КоАП РФ.

Документы (справки, характеристики, лицензии, сертификаты и т. д.) признаются доказательствами, если сведения, изложенные в них или удостоверенные организациями, их объединениями, должностными лицами и гражданами, имеют значение для производства по делу об административном правонарушении. Документы могут содержать сведения, зафиксированные как в письменной, так и в иной форме. К документам относятся материалы фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи, информационных баз и банков данных и иные носители информации.

К числу доказательств могут быть отнесены надлежащим образом оформленные показания специальных технических средств — измерительных приборов, утвержденных в установленном порядке в качестве средств измерения, имеющих соответствующие сертификаты и прошедших метрологическую поверку. Речь, в частности, идет о средствах надзора за соблюдением скоростного режима движения транспортных средств, средствах освидетельствования водителей на состояние алкогольного опьянения и т. п. В соответствии со статьей 26.8 КоАП РФ показания специальных технических средств отражаются в протоколе об административном правонарушении или постановлении по делу об административном правонарушении, вынесенном в случае, предусмотренном частью 3 статьи 28.6 КоАП РФ.

Для получения доказательств по делу об административном правонарушении должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, вправе брать образцы почерка, пробы и образцы товаров и иных предметов, необходимые для проведения экспертизы (ст. 26.5 КоАП РФ), направлять запросы в соответствующие территориальные органы либо поручить совершение отдельных действий, предусмотренных КоАП РФ, должностному лицу соответствующего территориального органа. Поручение либо запрос по делу об административном правонарушении подлежит исполнению не позднее чем в пятидневный срок со дня получения указанного поручения либо запроса.

При необходимости судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вправе вынести

на основании статьи 26.10 КоАП РФ определение об истребовании сведений, необходимых для разрешения дела, в том числе сведений (информации), необходимых для расчета размера административного штрафа. Истребуемые сведения должны быть направлены в трехдневный срок со дня получения определения, а при совершении административного правонарушения, влекущего административный арест либо административное выдворение, незамедлительно. При невозможности представления указанных сведений организация обязана в трехдневный срок уведомить об этом в письменной форме судью, орган, должностное лицо, вынесших определение.

Перечень мер, направленных на получение доказательств в рамках ПДАП, не ограничивается мерами, перечисленными в главе 26 КоАП РФ. Доказательства могут быть получены также при реализации должностными лицами полиции мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (гл. 27 КоАП РФ), а также в результате реализации иных предоставленных полиции полномочий (например, ст. 44 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», ст. 22 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», п. 13, 16 ст. 13, ст. 15 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»).

Глава 12. Стадии производства по делам об административных правонарушениях

§ 1. Понятие стадии производства по делам об административных правонарушениях

Производство по делам об административных правонарушениях представляет собой совокупность основанных на законе процессуальных действий, совершаемых в определенной последовательности. В этом смысле производство проходит несколько сменяющих друг друга этапов или стадий, которые характеризуют логическую последовательность действий административно-юрисдикционных органов в процессе рассмотрения и разрешения дела об административном правонарушении, направленных на достижение конкретного и фиксированного результата.

Под стадией следует понимать такую относительно самостоятельную часть производства, которая имеет свойственные только ей задачи, вытекающие из общих задач производства. На каждой стадии совершаются определенные действия, осуществление которых является необходимым условием реализации последующих стадий производства.

Решение задач каждой стадии, как правило, оформляется специальным процессуальным документом, который подводит итог деятельности на соответствующей стадии. После его оформления возможен переход на новую стадию. Стадии органично связаны между собой, последующая, как правило, начинается лишь после того, как закончено производство по предыдущей.

Стадии отличаются друг от друга и субъектами административно-процессуальных отношений, а если одни и те же субъекты участвуют в данных отношениях на разных стадиях, то на каждой из них, помимо общих, они имеют и специфические права и обязанности.

Анализ КоАП РФ с позиции положений теории административного процесса о стадиях административного процесса и административно-правовой литературы позволяет выделить четыре стадии производства по административным правонарушениям:

1) возбуждение дела об административном правонарушении;

2) рассмотрение дела об административном правонарушении;

3) пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях;

4) исполнение постановлений.

Первая стадия производства призвана обеспечить сбор доказательств об обстоятельствах совершенного правонарушения, данные о виновности лица, привлекаемого к ответственности, процессуальное оформление материалов и направление их по подведомственности компетентному органу

(должностному лицу). На второй стадии компетентный орган (должностное лицо) рассматривает материалы и выносит постановление, которое на третьей стадии может быть обжаловано участниками производства либо опротестовано прокурором. Третья стадия заканчивается принятием решения об отмене, изменении или оставлении постановления в силе и не является обязательной. Четвертая стадия — исполнение постановления — начинается сразу же после вступления его в силу и направлена на реализацию вынесенного решения.

Содержание названных стадий и их последовательность могут зависеть от вида производства по делам об административных правонарушениях. В связи с существованием упрощенного порядка производства по некоторым категориям дел стадии производства в отдельных случаях недостаточно четко выражены или даже сливаются. Так, при наложении штрафа на месте соединяются возбуждение и рассмотрение дела, а при назначении административного наказания в виде предупреждения включается еще и стадия исполнения постановления.

§ 2. Возбуждение дела об административном правонарушении

Возбуждение дела, являясь начальной стадией производства, представляет собой комплекс процессуальных действий, направленных на установление обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование и квалификацию, а также определение подведомственности или подсудности. На этой стадии создаются предпосылки для объективного и быстрого рассмотрения дела, применения к виновному предусмотренных законом мер воздействия.

Начало данной стадии административного производства связано с наличием двух оснований: материального (противоправное деяние) и процессуального (получение информации о совершенном деянии).

Основанием для возбуждения административного дела является совершение деяния, содержащего признаки административного правонарушения. Действия, сходные по фактическим обстоятельствам с правонарушением, но не запрещенные нормами административного права, не могут рассматриваться в качестве основания для возбуждения дела.

Возбуждению дела предшествует получение информации о деянии, имеющем признаки административного правонарушения, то есть наличие повода к возбуждению и расследованию дела, ибо латентное нарушение нормы не вызывает административно-процессуальных отношений. Правовое значение повода состоит в том, что он вызывает публичную деятельность полномочных органов, требует, чтобы они соответствующим образом реагировали на каждый сигнал о совершенном правонарушении.

Поводы к возбуждению дела об административном правонарушении закреплены в части 1 статьи 28.1 КоАП РФ. Прежде всего, это непосредственное обнаружение неправомерного деяния уполномоченным должностным лицом. Данный повод характеризуется тем, что вопрос о возбуждении дела об административном правонарушении решается по инициативе лиц, осуществляющих административный надзор. Здесь нет внешнего побудительного начала, толчка к тому, чтобы эти лица занялись решением вопроса. Названный повод имеет некоторые особенности. Во-первых, непосредственное усмотрение как известное действие нигде не фиксируется, поэтому не всегда поддается контролю. Во-вторых, предположение о правонарушении возникает лишь в сознании уполномоченного лица. В случае неподтверждения этого предположения нет необходимости официально опровергать его вынесением какого-либо специального документа.

Непосредственное обнаружение должностным лицом административного правонарушения не является препятствием для дальнейшего его разрешения данным субъектом. В уголовном процессе презюмируется, что лицо, имея заранее сложившееся убеждение, не сможет бесстрастно исследовать все существенные по делу факты и вынести правильное, основанное исключительно на материалах дела решение. Указанное обстоятельство не может быть механически перенесено на производство по делам об административных правонарушениях, поскольку исследование обстоятельств дела лицом, являвшимся очевидцем административного правонарушения, позволяет ему немедленно предпринять все необходимые действия по пресечению правонарушения, задержанию виновного, отысканию и закреплению доказательств. Данный повод широко используется в деятельности органов полиции, пожарной охраны, таможенной службы и других органов, реализующих контрольно-надзорные функции. Так, инспекторы дорожно-патрульной службы Госавтоинспекции МВД России применяют меры воздействия к нарушителям непосредственно после обнаружения правонарушений.

Поводами для начала производства по делу являются также материалы из правоохранительных и иных органов государства, органов местного самоуправления, от общественных объединений, сообщения и заявления физических и юридических лиц, сообщения в средствах массовой информации, содержащие информацию о наличии события административного правонарушения.

При нарушении правил дорожного движения или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта Российской Федерации, совершенного с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем объекта недвижимости, в качестве повода к возбуждению дела об административном правонарушении рассматриваются также фиксация правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото-

и киносъемки, видеозаписи, либо подтверждение содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства данных о том, что в названном случае транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица.

При совершении административных правонарушений, предусмотренных статьей 14.12 КоАП РФ (фиктивное или преднамеренное банкротство), статьей 14.13 КоАП РФ (неправомерные действия при банкротстве), статьей 14.23 КоАП РФ (осуществление дисквалифицированным лицом деятельности по управлению юридическим лицом) поводами к возбуждению дела являются также заявления лиц, участвующих в арбитражном процессе по делу о банкротстве, органов управления должника — юридического лица, саморегулируемой организации арбитражных управляющих.

Поводом к возбуждению дела при нарушении законодательства в области ограничения монополизма и развития конкуренции, а также порядка осуществления обязательных процедур в сфере строительства (ст. 14.9, 14.9.1, 14.31–14.33, 14.40 КоАП РФ) является решение, принятое комиссией антимонопольного органа, которым установлен факт правонарушения.

Дела, связанные с завышением цены по государственному оборонному заказу, а также с его неисполнением или ненадлежащим исполнением (ст. 14.55.2 КоАП РФ), подлежат возбуждению на основе решения органа исполнительной власти, осуществляющего функции контроля в данной сфере.

При совершении правонарушений, предусмотренных статьями 8.35 и 8.37 КоАП РФ, связанных с нарушением законодательства в области охоты, поводом к возбуждению дела является акт, составленный производственным охотничьим инспектором.

При наличии хотя бы одного из перечисленных поводов дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях.

В соответствии со статьей 28.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

1) составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения; такой протокол составляется в случае нарушения правил дорожного движения, в результате которого были причинены телесные повреждения легкой или средней степени тяжести потерпевшему (ст. 12.24, 12.30 КоАП РФ);

2) составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных статьей 27.1 КоАП РФ;

3) составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;

4) вынесения определения о возбуждении дела и проведении административного расследования, предусмотренного статьей 28.7 КоАП РФ; оно может быть назначено, когда имеющихся данных недостаточно для разрешения дела; расследование позволяет получить дополнительные материалы, необходимые для правильного разрешения дела;

5) вынесения постановления по делу в упрощенном порядке, предусмотренном статьей 28.6 КоАП РФ;

6) вынесения определения об истребовании сведений в соответствии частью 3 статьи 26.10 КоАП РФ случаях, предусмотренных частью 3 статьи 28.6 КоАП РФ.

Протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения. В случае, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом (или юридическом) лице, в отношении которого возбуждается дело, протокол составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения. При проведении административного расследования протокол составляется после его окончания.

Правом составления протоколов о правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, наделены должностные лица органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с главой 23 КоАП РФ.

Помимо этого, протоколы об административных правонарушениях вправе составлять должностные лица федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, структурных подразделений и территориальных органов, а также иных государственных органов в соответствии с возложенными на них задачами и функциями. Их перечень указан в статье 28.3 КоАП РФ и детализируется подзаконными актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти**.**

Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами, которым такие полномочия предоставлены соответствующими законами субъектов Российской Федерации.

На стадии возбуждения дела должны быть установлены фактические обстоятельства совершенного правонарушения, которые можно подразделить на две группы. Во-первых, это обстоятельства, имеющие непосредственное значение для решения вопроса о наличии или отсутствии состава правонарушения[1]. К их числу относятся следующие обстоятельства.

[1] Под составом правонарушения понимается совокупность установленных законом признаков, при наличии которых конкретное общественно вредное деяние признается административным правонарушением (см., напр.: Кузьмина Г. А., Калинина Л. А. Административная ответственность. — М. : Юриспруденция, 2000. С. 22).

1. Событие правонарушения, время, место и иные обстоятельства его совершения. Прежде всего, необходимо выяснить, имело ли место деяние и какова его противоправность, т. е. является ли оно административным правонарушением. Если в деянии усматриваются признаки преступления, то дело об административном правонарушении не возбуждается и материалы направляются по подведомственности.

Установление времени, места, способа совершения правонарушения способствует определению объективных признаков деяния — объекта и объективной стороны. Например, квалификация мелкого хулиганства зависит от места и способа его совершения. Выяснение названных обстоятельств необходимо по каждому делу об административном правонарушении, поскольку вне этих обстоятельств невозможно и само правонарушение.

2. Виновность лица в совершении административного правонарушения. По каждому делу устанавливается, кем совершено правонарушение и достиг ли нарушитель шестнадцатилетнего возраста. По ряду дел необходимо выяснить должностное положение лица, например, при расследовании дел о допуске к управлению транспортными средствами лиц, находящихся в состоянии опьянения (ст. 13.32 КоАП РФ).

Административную ответственность несет только лицо, виновное в совершении правонарушения. Вина характеризует психическое отношение субъекта к содеянному и наступлению общественно вредных последствий. Она может выступать в форме умысла или неосторожности.

Юридическое лицо признается виновным в совершении правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых законодательством предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

3. Вредные последствия правонарушения. Наступление вредных последствий правонарушения является одним из квалифицирующих признаков, так называемых материальных административных правонарушений, например, нарушение пешеходами правил дорожного движения, повлекшее повреждение транспортных средств, грузов, дорог и т. д. В этих случаях выясняются не только последствия деяния, но и причинная связь между совершенным правонарушением и наступившим результатом. При причинении материального ущерба устанавливаются его характер и точные размеры. Последнее важно для разграничения административных правонарушений и преступлений.

Вторую группу составляют обстоятельства, находящиеся за рамками состава правонарушения, но имеющие значение для индивидуализации ответственности. К ним относятся:

1) обстоятельства, влияющие на степень и характер ответственности правонарушителя, то есть обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность, предусмотренные статьями 4.2–4.3 КоАП РФ;

2) обстоятельства, способствующие совершению правонарушения. Одна из задач административного производства заключается в выявлении причин и условий, способствующих совершению правонарушений, и их предупреждении. Конкретные формы проявления названных обстоятельств весьма многообразны и зависят от особенностей расследуемого дела. Например, при употреблении спиртных напитков несовершеннолетними в качестве такого обстоятельства может выступать неправильное воспитание в семье, пьянство родителей и т. п. К сожалению, на практике этим факторам не всегда уделяют должное внимание. Между тем, выяснив причины и условия, способствующие совершению административных правонарушений, уполномоченные должностные лица имеют возможность оперативно принять меры по устранению этих отрицательных явлений и предупреждению повторных аналогичных правонарушений.

На стадии возбуждения дела важно определить объем, границы исследования обстоятельств дела. Здесь нет необходимости использовать все возможности для сбора доказательств. Главное, чтобы вывод о наличии или отсутствии исследуемых фактов опирался на такую совокупность доказательств, которая не оставляла бы места для сомнений в достоверности этого вывода, соответствии его объективной действительности.

Процессуальным документом, фиксирующим окончание расследования по административному делу, является протокол об административном правонарушении, который составляется о каждом правонарушении, кроме случаев, прямо предусмотренных законодательством (ст. 28.4, чч. 1, 3, 4 ст. 28.6 КоАП РФ).

В литературе протокол об административном правонарушении нередко рассматривается как документ о возбуждении административного дела, а его составление — как процессуальный момент возбуждения дела[1]. Однако содержание протокола свидетельствует, что это скорее обвинительный документ. Еще до его составления производятся необходимые процессуальные действия: опрашиваются свидетели, берутся объяснения у правонарушителя, исследуются доказательства и т. д. В протоколе же подводятся итоги проведенной проверки, обосновывается юридическая оценка правонарушения, содержатся доказательства, подтверждающие сформулированное обвинение. Таким образом, протокол — это итог первой стадии производства, а не ее начало.

Данное положение подтверждается и тем, что в случаях, когда в соответствии со статьей 28.7 КоАП РФ проводится административное расследование, дело об административном правонарушении считается возбужденным

[1] Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право. — М. : Норма. Инфра-М, 2010. С. 826.

с момента вынесения соответствующего определения, а по окончании расследования составляется протокол об административном правонарушении.

Уяснение юридической природы протокола об административном правонарушении имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Это обусловлено тем, что протокол, по существу, является единственным юридическим основанием для применения к виновному лицу мер административной ответственности (протокол не составляется, если вынесено постановление прокурора или административное наказание налагается на месте совершения правонарушения). Иные документы, например, рапорты, акты[1] и т. п. не влекут за собой каких-либо юридических последствий и не являются основанием для последующего разбирательства дела по существу. Эти документы могут рассматриваться лишь в качестве поводов для возбуждения дела об административном правонарушении, а также в качестве источника доказательств.

Протокол об административном правонарушении является основным и нередко единственным документом, в котором фиксируются обстоятельства административного правонарушения. Поэтому от того, насколько грамотно и мотивированно он составлен, зависит правильность рассмотрения дела по существу. Законодательством не определена единая форма протокола об административном правонарушении. В связи с этим в статье 28.2 КоАП РФ приводится перечень сведений, которые должны содержаться в протоколе[2]. Все они могут быть подразделены на три группы.

Первая группа сведений связана с закреплением обстоятельств совершения административного правонарушения. В протоколе указываются место, время совершения правонарушения, статья нормативного акта, предусматривающего ответственность за его совершение, дается описание самих противоправных действий. Все эти данные нельзя считать пустой формальностью, так как они необходимы для правильной квалификации правонарушения.

В протоколах нередко употребляются общие фразы типа «нарушал общественный порядок», «нарушал правила торговли». Из подобных записей трудно понять, в чем конкретно выразилось противоправное деяние, так как речь идет не о существе правонарушения, а о его юридической квалификации, правильность которой невозможно проверить при рассмотрении дела. Если правонарушением причинен материальный ущерб, это также указывается в протоколе.

---

[1] См.: Об утверждении формы акта о наличии признаков административного правонарушения или преступления, связанных с нарушением законодательства Российской Федерации в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов : приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 9 января 2014 г. № 2 (ред. от 30.08.2023).

[2] О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 23.12.2021).

Вторую группу составляют сведения, характеризующие личность правонарушителя. Это фамилия, имя, отчество, возраст, семейное положение, род занятий, размер заработной платы, место жительства и работы. Выяснение этих сведений позволяет индивидуализировать меры наказания. Так, данные о заработке и семейном положении необходимы для определения размера штрафа или других мер воздействия.

Протокол должен составляться на основании паспорта или других документов, удостоверяющих личность лица, привлекаемого к административной ответственности. Делать это только с его слов рискованно: нередки случаи, когда эти лица выдают себя за других известных им граждан. Если правонарушитель не имеет при себе соответствующих документов, и нет свидетелей, которые могли бы сообщить о нем необходимые сведения, он подлежит доставлению в органы внутренних дел, помещение органа местного самоуправления сельского поселения для установления личности и составления протокола.

Протокол составляется на лицо, совершившее административное правонарушение. Однако при совершении некоторых правонарушений несовершеннолетними в возрасте до шестнадцати лет в протоколе указываются сведения о родителях или лицах, их заменяющих, поскольку в установленных законом случаях к ответственности привлекаются не сами подростки, а их родители или иные законные представители несовершеннолетних. Такого рода ответственность установлена, например, за распитие спиртных напитков подростками в возрасте до шестнадцати лет.

К *третьей группе* сведений относятся дата и место составления протокола, данные о его составителе, фамилии и адреса свидетелей и потерпевших, если они имеются. Отсутствие сведений о лице, составившем протокол, делает его дефектным, так как неизвестно, составлен протокол уполномоченным на то лицом или кем-то другим.

Протокол подписывается должностным лицом, его составившим, физическим лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а при наличии свидетелей и потерпевшего подписывается также этими лицами.

При составлении протокола об административном правонарушении физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается запись в протоколе. Они вправе ознакомиться с содержанием протокола, внести в него свои замечания и объяснения, изложить мотивы отказа от подписания протокола. Объяснения граждан могут быть изложены на отдельном листе и приложены к протоколу. Отказ физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном

правонарушении, подписать протокол не останавливает дальнейшего движения дела, но он должен быть зафиксирован специальной записью.

Существенным процессуальным нарушением является опрос и составление протокола в то время, когда лицо, в отношении которого ведется производство **по** делу, находится в состоянии опьянения, то есть когда оно не может дать объяснения по существу дела, понять содержание протокола и даже подписать его. Учитывая, что лица, находящиеся в состоянии опьянения, задерживаются до вытрезвления, ознакомление их с протоколом должно производиться после его вытрезвления.

В случае если правонарушение совершено группой лиц, протокол составляется на каждого из них в отдельности. Составление одного протокола на всех лиц, участвовавших в совершении правонарушения, не позволяет конкретизировать обвинение, предъявляемое каждому из них, и лишает их возможности прямо в протоколе дать свои объяснения по существу дела.

Точное выполнение всех перечисленных требований придает протоколу юридическую значимость. Небрежно, с нарушением закона оформленные протоколы подрывают гарантии соблюдения законности и нарушают установленные Конституцией Российской Федерации права граждан.

По наиболее сложным делам об административных правонарушениях, по которым для установления истины необходимо проведение экспертизы или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, проводится *административное расследование.*

В соответствии со статьей 28.7 КоАП, оно проводится при нарушении антимонопольного, патентного законодательства, законодательства о естественных монополиях, о рекламе, о защите прав потребителей, о противодействии коррупции, о промышленной безопасности и др.

Решение о возбуждении дела и проведении административного расследования принимается уполномоченным должностным лицом (ст. 28.3 КоАП РФ) немедленно после выявления правонарушения и оформляется в виде специального определения, а прокурором — в виде постановления. Копия указанного определения в течение суток вручается под расписку лицу (физическому, юридическому), в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшему.

Расследование проводится по месту совершения или выявления административного правонарушения. Срок его производства не может превышать одного месяца. В исключительных случаях указанный срок может быть продлен до одного месяца, а по делам о нарушении таможенных правил, правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекших причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего, а также по делам о незаконной организации и проведении азартных игр — до шести месяцев.

По окончании расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении производства по делу.

Если статья 28.7 КоАП РФ регулирует усложненный порядок производства по делу, то статья 28.6 КоАП РФ наоборот содержит ряд правил, регламентирующих упрощенную форму производства, то есть без составления протокола об административном правонарушении.

В указанном порядке производство по делу может осуществляться при совершении незначительных правонарушений, за которые предусмотрено наказание в виде предупреждения или штрафа. При этом лицо, в отношении которого ведется производство по делу, не оспаривает наличие события административного правонарушения и назначаемое наказание. Данное решение оформляется в виде постановления о назначении административного наказания. В противном случае составляется протокол об административном правонарушении, который приобщается к вынесенному постановлению.

Несколько иначе решается вопрос при нарушении правил дорожного движения и правил благоустройства территории, за которые административная ответственность установлена законом субъекта Российской Федерации, если указанные нарушения зафиксированы с помощью технических средств, работающих в автоматическом режиме. В этих случаях постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, привлекаемого к ответственности. Копия постановления в течение трех дней направляется указанному лицу по почте или в форме электронного документа, подписанного усиленной электронной подписью уполномоченного должностного лица, с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг.

Завершающим этапом первой стадии производства по делам об административных правонарушениях является направление материалов по подведомственности, поскольку субъект, возбудивший дело, часто неправомочен налагать административные наказания. Протокол об административном правонарушении направляется судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать соответствующую категорию дел, в течение трех суток с момента составления. Протокол о правонарушении, за совершение которого могут быть назначены административный арест либо административное выдворение или наказание в виде административного приостановления деятельности, направляется судье немедленно после его составления.

По общему правилу дела должны пересылаться руководителем органа, работники которого произвели расследование. Направляя материалы по подведомственности, руководитель проверяет обоснованность привлечения лица к административной ответственности, достаточность собранных доказательств, правильность оформления дела. При обнаружении каких-либо нарушений руководитель вправе вернуть материалы дела лицу, проводившему предварительную проверку, для устранения недостатков.

Выявление на стадии возбуждения дела обстоятельств, предусмотренных статьей 24.5 КоАП РФ, является для уполномоченного должностного лица основанием для вынесения постановления о прекращении производства по делу.

§ 3. Рассмотрение дел об административных правонарушениях

Рассмотрение дела является центральной стадией производства по делам об административных правонарушениях. Ее сущность состоит в том, что наделенные юрисдикционными полномочиями органы и должностные лица рассматривают материалы об административном правонарушении и принимают решение о виновности лица, в отношении которого ведется производство по делу, и определяют меру наказания.

По общему правилу дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. Но из этого правила есть исключения. По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство, дело может быть рассмотрено по месту жительства данного лица. В случае проведения административного расследования дело рассматривается по месту нахождения органа, проводившего расследование.

Дела, подведомственные комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав, рассматриваются по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу. Также по месту жительства указанного лица рассматриваются дела об административных правонарушениях, совершенных в Антарктике.

Дела о нарушении правил дорожного движения и о нарушениях в области благоустройства территории, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации, зафиксированных с помощью технических средств, работающих в автоматическом режиме, рассматриваются по месту нахождения органа, в который поступили материалы, полученные таким образом.

По месту выявления правонарушения рассматриваются дела о деяниях, предусмотренных статьями 19.3, 20.2 и 20.2.2 КоАП РФ.

Особое значение имеют сроки рассмотрения дела об административном правонарушении. Согласно статье 29.6 КоАП РФ дела об административных правонарушениях рассматриваются в пятнадцатидневный срок со дня получения компетентным органом, должностным лицом протокола и других материалов. Дела, подведомственные судье, подлежат рассмотрению в течение двухмесячного срока[1]. Если поступило ходатайство от участников производства по делу либо имеется необходимость в дополнительном выяснении

[1] Дела, подведомственные арбитражным судам, рассматриваются в соответствии с Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.

обстоятельств совершенного правонарушения судья, орган, должностное лицо, в чьем производстве находится дело, могут продлить срок рассмотрения дела на период до одного месяца (кроме случаев, предусмотренных ч. 3 ст. 29.6 КоАП РФ).

В некоторых случаях предусмотрены более короткие сроки. Так, материалы о нарушении избирательного законодательства рассматриваются в пятидневный срок с момента получения протокола об административном правонарушении. В семидневный срок, но с момента применения временного запрета деятельности, рассматриваются дела о правонарушениях, за совершение которых может быть назначено наказание в виде административного приостановления деятельности. Дела об административных правонарушениях, влекущих назначение административного ареста либо административного выдворения, рассматриваются в день получения протокола и других материалов, а в отношении лиц, подвергнутых административному задержанию — не позднее сорока восьми часов с момента их задержания.

Основными этапами стадии рассмотрения дела об административном правонарушении являются подготовка дела к рассмотрению, непосредственное рассмотрение, принятие постановления по делу.

На первом этапе судья (орган, должностное лицо) выясняют следующие вопросы.

1. Относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела, то есть определяется видовая и территориальная подведомственность в соответствии с главой 23 и статьей 29.5 КоАП РФ. Если будет установлено, что рассмотрение дела не относится к компетенции субъекта административной юрисдикции, к которому поступили протокол об административном правонарушении и другие материалы, выносится определение о передаче материалов дела по подведомственности. В случае, когда имеет место двойная подведомственность, дело рассматривает тот субъект, к которому оно поступило.

2. Имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом. К таким обстоятельствам относятся наличие родственных связей с лицом, привлекаемым к ответственности, потерпевшим, их представителями по закону либо по договору, а также иные обстоятельства, свидетельствующие о том, что лицо, рассматривающее дело, имеет личную (прямую или косвенную) заинтересованность в его разрешении. В этом случае названные лица обязаны заявить самоотвод. Заявление об этом подается председателю соответствующего суда, руководителю коллегиального органа, вышестоящему должностному лицу.

При наличии указанных обстоятельств лицо, привлекаемое к ответственности, потерпевший, их представители, прокурор вправе заявить отвод судье, члену коллегиального органа, должностному лицу. Заявление об отводе рассматривается судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении.

По результатам рассмотрения заявления о самоотводе или об отводе выносится определение об удовлетворении заявления либо об отказе в его удовлетворении.

3. Правильно ли составлен протокол об административном правонарушении и другие материалы дела. На основе ознакомления с поступившими материалами судья, должностное лицо проверяют правильность оформления процессуальных документов, предусмотренных КоАП РФ. Если протокол об административном правонарушении, протоколы о применении мер обеспечительного характера составлены неправомочным лицом либо в них имеются иные нарушения (например, отсутствуют подписи **лица, в отношении которого ведется производство по делу**, понятых), дело возвращается тому должностному лицу, которое их составило. Недостатки должны быть устранены в трехдневный срок со дня поступления дела от судьи, должностного лица, которому поручено рассмотрение дела об административном правонарушении. Доработанные материалы возвращаются в течение суток со дня устранения недостатков.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» отмечается, что возвращение протокола возможно только при подготовке дела к рассмотрению и не допускается при рассмотрении дела по существу[1].

4. Имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу, предусмотренные статьей 24.5 КоАП РФ.

5. Достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу. При неполноте представленных материалов судья, орган, должностное лицо могут вынести определение об истребовании дополнительных доказательств, в том числе письменных документов, заключения экспертов и др. В этом случае орган, направивший дело на рассмотрение, обязан в трехдневный срок со дня получения определения представить истребуемые материалы, а при совершении правонарушений, влекущих административный арест или административное выдворение, — незамедлительно.

6. Имеются ли ходатайства и отводы. Право заявлять ходатайства предоставлено лицам, непосредственно заинтересованными в результатах рассмотрения дела (ст. 25.1–25.5.1 КоАП РФ). Ходатайства подаются в письменном виде и подлежат немедленному рассмотрению. Решение об отказе в удовлетворении ходатайства выносится в форме определения.

---

[1] Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (ред. 23.12.2021).

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении разрешаются также вопросы о:

— назначении времени и места рассмотрения дела;

— вызове участников производства по делу;

— назначении экспертизы;

— отложении рассмотрения дела;

— наложении ареста на имущество, об отказе в наложении ареста на имущество или отмене такового и др.

При этом выносится соответствующее определение.

Дело об административном правонарушении рассматривается открыто в присутствии лица, привлекаемого к ответственности. В его отсутствии это возможно лишь в случаях, когда имеются сведения о том, что гражданин своевременно извещен о времени и месте рассмотрения, но от него не поступило ходатайство об отложении разбирательства. Рассмотрение дела в присутствии лица, в отношении которого ведется производство по делу, создает дополнительную гарантию правильного и объективного разрешения этого дела и одновременно служит цели частной и общей профилактики правонарушений.

Если участник производства по делу об административном правонарушении по объективным причинам не может присутствовать при рассмотрении дела, судья, в производстве которого находится дело, вправе решить вопрос об его обязательном участии в судебном заседании посредством использования систем видеоконференцсвязи (ст. 29.14 КоАП РФ).

В ряде случаев присутствие лица, привлекаемого к административной ответственности, при рассмотрении дела обязательно. Это требование относится к лицам, совершившим правонарушения, влекущие административный арест, административное выдворение иностранного гражданина или обязательные работы. Кроме того, судья, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу. Для обеспечения его присутствия может быть применена такая мера принуждения, как привод (ст. 27.15 КоАП РФ).

При необходимости орган, рассматривающий дело, может вызывать свидетелей, законных представителей лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего. При рассмотрении дела могут присутствовать защитник лица, привлекаемого к ответственности, и представитель потерпевшего. Их полномочия удостоверяются ордером юридической консультации либо доверенностью. При рассмотрении дел об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности в качестве защитника может быть допущен к участию в деле Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

В целом процедура рассмотрения административных правонарушений более проста, чем процесс разрешения уголовных дел. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях подробно регламентирует эту процедуру. Она начинается с представления должностного лица, разрешающего дело. Затем объявляется дело, являющееся предметом разбирательства, называется лицо, привлекаемое к ответственности, устанавливается факт явки физического лица, его представителей (по закону или по договору) и законного представителя юридического лица; всем участникам производства разъясняются их права и обязанности; рассматриваются заявленные отводы и ходатайства. После этого оглашается протокол о правонарушении, заслушиваются лица, участвующие в деле, и исследуются доказательства. В случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение.

При рассмотрении дела коллегиальным органом составляется специальный протокол о рассмотрении дела об административном правонарушении (ст. 29.8 КоАП РФ).

Рассмотрение дела — это оценка всех данных о правонарушении и лице, его совершившем. На основании всей совокупности доказательств необходимо выяснить, было ли совершено правонарушение, виновно ли данное лицо, имеются ли обстоятельства, влияющие на степень и характер его ответственности. Орган, должностное лицо, рассматривающие дело, не связаны данным перечнем обстоятельств и обязаны выяснить все вопросы, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Завершающим этапом стадии рассмотрения дела является вынесение постановления о назначении административного наказания либо о прекращении производства по делу.

Чаще всего выносятся постановления о назначении административного наказания. При определении меры наказания учитываются характер совершенного правонарушения, личность лица, привлекаемого к административной ответственности, степень его вины, имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность. Если лицо совершило несколько нарушений, дела о которых одновременно рассматриваются одним и тем же органом, должностным лицом, то наказание налагается в пределах санкции, установленной за более серьезное правонарушение.

На данной стадии властный субъект наделяется дополнительными правами по назначению наказания ниже низшего предела, предусмотренного санкцией соответствующей статьи (чч. 2.2, 2.3, 3.2, 3.3 ст. 4.1 КоАП РФ), а также в соответствии с частью 2.1 статьи 4.1 КоАП РФ уполномочен применять дополнительные меры принуждения к виновному субъекту, такие, как, например, возложить на такое лицо обязанность пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицин-

скую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ[1].

При малозначительности совершенного административного правонарушения должностное лицо, рассматривающее дело, вправе освободить нарушителя от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. В этом случае выносится постановление о прекращении дела. Основанием для вынесения такого постановления являются также передача материалов дела прокурору, в орган предварительного следствия или дознания, если будет установлено, что в нарушении содержатся признаки преступления; наличие обстоятельств, исключающих производство по делу, перечисленных в статье 24.5 КоАП РФ, а также иных обстоятельств, предусмотренных пунктами 3 и 4 части 1.1 статьи 29.9 КоАП РФ.

Постановление по делу об административном правонарушении является важным процессуальным документом и влечет за собой определенные юридические последствия. Поэтому в соответствии со статьей 29.10 КоАП РФ постановление должно быть надлежащим образом оформлено; в нем необходимо указать следующее: должность, фамилию, имя, отчество судьи, должностного лица, наименование и состав коллегиального органа, вынесшего постановление, адрес; дату и место рассмотрения дела; сведения о лице, привлеченном к ответственности; обстоятельства, установленные в процессе рассмотрения дела; статью нормативного акта (КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации), предусматривающего ответственность за данное правонарушение; принятое по делу решение; срок и порядок обжалования постановления, информацию о получателе штрафа, необходимую в соответствии с правилами заполнения расчетных документов на перечисление суммы административного штрафа, если таковой назначен.

Если у лица, в отношении которого рассматривается дело, были изъяты те или иные предметы либо документы, в постановлении должен решаться вопрос об их дальнейшей судьбе, при условии, что не применено или не может быть применено административное наказание в виде конфискации.

При вынесении судьей постановления о назначении наказания в виде административного приостановления деятельности решается вопрос о мероприятиях, необходимых для обеспечения данного наказания, а при назначении наказания в виде принудительного административного выдворения иностранного гражданина или лица без гражданства решается вопрос о помещении такого лица в специальное учреждение до момента реального исполнения назначенного наказания.

---

[1] См.: Телегин А. С., Хрусталева Л. Е. Меры антинаркотического характера, предусмотренные статьей 4.1 КоАП РФ: некоторые вопросы применения // Шестой Пермский конгресс ученых-юристов. Избранные материалы. — М. : Статут. 2016. С. 171–175.

Если одновременно с назначением административного наказания на нарушителя возложена обязанность пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ, в постановлении по делу об административном правонарушении должен быть установлен срок, в течение которого лицо обязано обратиться в соответствующие медицинскую организацию или учреждение социальной реабилитации.

Постановление, вынесенное коллегиальным органом, принимается простым большинством голосов членов данного органа, присутствующих на заседании. Постановление подписывается судьей, председательствующим на заседании коллегиального органа, должностным лицом, рассмотревшим дело.

Постановление по делу об административном правонарушении может быть вынесено и направлено для исполнения в форме электронного документа, подписанного судьей, лицом, председательствующим на заседании коллегиального органа, или должностным лицом, вынесшим постановление, усиленной квалифицированной электронной подписью в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Постановление объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. Одновременно разъясняется порядок его обжалования. В отдельных случаях, согласно части 1 статьи 29.11 КоАП РФ, составление мотивированного постановления может быть отложено на срок не более чем три дня со дня окончания разбирательства дела, однако резолютивная часть постановления должна быть объявлена немедленно по окончании рассмотрения дела.

Копия постановления вручается под расписку лицу, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе либо высылается указанным лицам в течение трех дней. При совершении административных правонарушений, перечисленных в частях 3–5 статьи 29.11 КоАП РФ, копия постановления направляется и в другие заинтересованные организации.

Копия вынесенного судьей постановления по делу об административном правонарушении направляется должностному лицу, составившему протокол об административном правонарушении, в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

В отдельных случаях по результатам рассмотрения дела вместо постановления выносится определение о передаче дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначать административное наказание иного вида или размера, а также о передаче дела на рассмотрение по подведомственности, если данное дело не относится к компетенции рассмотревших его субъектов административной юрисдикции.

Одной из гарантий законности постановлений и определений, вынесенных по делам об административных правонарушениях, является

возможность исправления имеющихся в них описок, опечаток и арифметических ошибок. Это может быть сделано судьей, органом, должностным лицом, вынесшим постановление, по своей инициативе либо по заявлению участников, непосредственно заинтересованных в результатах рассмотрения дела (ст. 25.1–25.5.1 КоАП РФ), прокурора, судебного пристава-исполнителя либо другого должностного лица или органа, на которых возлагается обязанность по исполнению постановлений и определений по делу об административном правонарушении.

Исправление описок, опечаток и арифметических ошибок производится без изменения содержания постановления или определения. Данная процедура оформляется в виде определения, копия которого направляется заинтересованным лицам.

Законодательством предусмотрена обязанность органов, должностных лиц, рассматривающих дело, вносить в соответствующие организации и должностным лицам предложения об устранении причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений. В соответствии со статьей 29.13 КоАП РФ указанные организации и должностные лица в месячный срок с момента поступления предложения должны дать ответ о принятых мерах. Невыполнение этой обязанности должностными лицами предприятий и учреждений влечет административную ответственность по статье 19.16 КоАП РФ.

§ 4. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях

Одним из важнейших средств обеспечения законности деятельности субъектов административной юрисдикции является обжалование или опротестование прокурором постановления по делу об административном правонарушении. Это право гарантируется и обеспечивается конституционным законодательством, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации имеет возможность обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов в установленном законом порядке (ст. 46 Конституции Российской Федерации).

Пересмотр постановления по делу об административном правонарушении является факультативной стадией производства по делам об административных правонарушениях, поскольку лишь определенное, незначительное количество рассмотренных дел об административных правонарушениях проходит эту стадию административного производства.

Существо ее состоит в том, что орган административной юрисдикции (должностное лицо) проверяет законность и обоснованность постановления по делу об административном правонарушении и принимает установленные законом меры по устранению нарушений законности.

Право обжалования постановления по делу об административном правонарушении представляет собой одну из форм участия граждан Российской Федерации в государственном управлении и служит восстановлению нарушенных прав граждан, способствует выявлению и устранению недостатков в деятельности органов административной юрисдикции.

В соответствии с законодательством обжалованию подлежат постановления любого органа административной юрисдикции.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подается гражданином в письменной форме (*обязательные элементы жалобы законодательно не установлены*) и может затрагивать любые вопросы, связанные с производством по административному правонарушению. Правом подачи жалобы преимущественно пользуются лица, в отношении которых вынесено постановление о назначении административного наказания, потерпевшие. Кроме того, данное право может быть реализовано и другими участниками производства (законными представителями физического или юридического лица, защитником и представителем, а также Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей). Постановление, вынесенное судьей, может быть обжаловано также должностным лицом, уполномоченным в соответствии со статьей 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении.

Порядок обжалования постановления по делу об административном правонарушении установлен статьей 30.1 КоАП РФ. В соответствии с ней данное постановление обжалуется следующим образом:

— постановление, вынесенное судьей — в вышестоящий суд;

— постановление, вынесенное коллегиальным органом — в районный суд по месту нахождения коллегиального органа;

— постановление, вынесенное должностным лицом — в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела;

— постановление, вынесенное должностным лицом органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в соответствии с частью 2 статьи 23.79, частью 2 статьи 23.79.1, частью 2 статьи 23.79.2 КоАП РФ — в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, в уполномоченный соответствующим нормативным правовым актом Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации или соглашением о передаче осуществления части полномочий федеральный орган исполнительной власти либо в районный суд по месту рассмотрения дела;

— постановление, вынесенное иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта Российской Федерации — в районный суд по месту рассмотрения дела.

Если постановление обжалует юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, то жалоба подается в арбитражный суд в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

Таким образом, действующее законодательство предусматривает несколько способов обжалования постановления по делу об административном правонарушении. Первый — судебный, второй — альтернативный, когда постановление может быть обжаловано и в вышестоящий орган, и в суд. Сочетание административного (ведомственного) и судебного порядка обжалования гарантирует квалифицированное рассмотрение жалобы и обеспечивает соблюдение законности в производстве по делу. При этом следует отметить, что рассмотрение жалобы и принятие решения вышестоящим органом исполнительной власти не является препятствием для обращения в суд. Если жалоба поступила одновременно в суд и в вышестоящий орган, то жалобу рассматривает суд.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подается в течение 10 дней со дня вручения или получения копии постановления, а при нарушениях избирательного законодательства — в течение 5 дней. При этом подача жалобы в установленный срок приостанавливает исполнение постановления до ее рассмотрения компетентным органом (должностным лицом). Исключение составляют постановления о назначении таких видов административного наказания, как административный штраф, назначенный на месте совершения административного проступка, предупреждение и административный арест.

В случае пропуска указанного срока он по ходатайству лица, подающего жалобу, может быть восстановлен судьей или должностным лицом, правомочным рассматривать жалобу. При исчислении срока обжалования не принимается в расчет день, когда была вручена или получена копия постановления по делу о правонарушении.

Соблюдение заявителем установленного срока подачи жалобы может быть подтверждено почтовой квитанцией или почтовым конвертом со штемпелем, данными регистрационного журнала, расписками лиц, принявших жалобу, и другими способами. Срок подачи жалобы заканчивается по истечении рабочего времени десятого дня из предоставленных для обжалования постановлений. Если окончание срока обжалования приходится на выходной (праздничный) день, то жалоба может быть принята к рассмотрению в первый следующий за ним рабочий день.

В соответствии с законодательством жалоба подается в орган (должностному лицу), вынесший постановление. В течение трех суток она должна быть направлена вместе с делом об административном правонарушении в орган (должностному лицу), которому адресована и который правомочен разрешить ее по существу.

Жалоба на постановление судьи о назначении наказания в виде административного ареста, административного выдворения или административного приостановления деятельности подлежит направлению в вышестоящий суд в день ее получения.

Если правонарушение было зафиксировано с помощью специальных технических средств, работающих в автоматическом режиме (видеокамер и т. п.), жалоба на постановление по делу может быть подана в форме электронного документа.

Для обеспечения оперативного рассмотрения дел об административном правонарушении законодательством установлен десятидневный срок разрешения жалобы по существу с момента ее поступления должностному лицу. Отсчет указанного срока начинается со дня регистрации жалобы в органе, правомочном ее рассматривать. Окончанием срока рассмотрения жалобы считается момент принятия по ней соответствующего решения.

Судьи вправе рассматривать поступившие жалобы в двухмесячный срок (ч. 1.1 ст. 30.5 КоАП РФ). Жалобы на постановления по делам, связанным с нарушением законодательства о выборах и референдумах, а также на постановления о назначении наказания в виде административного приостановления деятельности рассматриваются в течение пяти дней. Жалоба на постановление об административном аресте либо административном выдворении должна быть рассмотрена в течение суток с момента ее подачи, если лицо, привлеченное к административной ответственности, отбывает административный арест или подлежит административному выдворению.

Помимо жалобы, основанием для пересмотра дела об административном правонарушении является протест прокурора в порядке общего надзора. Основанием для принесения протеста является издание органами (должностными лицами) противоречащих законодательству постановлений по делам об административных правонарушениях. Протест на постановление приносится как по собственной инициативе прокурора при выявлении им нарушений законности, так и по жалобе гражданина и адресуется в орган (должностному лицу), вынесший постановление, или в вышестоящий орган.

Протест прокурора на постановление по делу об административном правонарушении, не вступившее в законную силу, подлежит рассмотрению в порядке и в сроки, предусмотренные для рассмотрения жалоб, поступивших от иных участников производства.

При рассмотрении жалобы или протеста на постановление по делу об административном правонарушении орган (должностное лицо), разрешающий дело во второй инстанции, обязан проверить следующие обстоятельства:

1) имел ли место факт административного правонарушения;

2) виновно ли лицо, совершившее правонарушение;

3) подлежит ли оно административной ответственности;

4) был ли нанесен имущественный ущерб, его размер и другие факты.

Частью 3 статьи 30.6 КоАП РФ установлено, что судья, вышестоящее должностное лицо не связаны доводами жалобы и проверяют дело в полном объеме.

После рассмотрения жалобы или протеста на постановление по делу об административном правонарушении орган (должностное лицо) в соответствии со статьей 30.7 КоАП РФ принимает одно из следующих решений:

1. Оставляет постановление без изменения, а жалобу, протест без удовлетворения.

2. Отменяет постановление и направляет дело на новое рассмотрение. Дело направляется на новое рассмотрение судье, в орган, должностному лицу, правомочному рассматривать дело об административном правонарушении. Такое решение принимается при наличии существенных процессуальных нарушений, то есть когда постановление вынесено без достаточных оснований или без учета всех обстоятельств. Основаниями для отмены постановления могут служить различные факты: привлечение к административной ответственности ненадлежащего лица, несоответствие выводов постановления фактическим обстоятельствам дела и др.

3. Отменяет постановление и прекращает дело. Отмена постановления и прекращение дела осуществляется органом (должностным лицом) при наличии обстоятельств, свидетельствующих о малозначительности правонарушения либо исключающих производство по делу об административном правонарушении (ст. 24.5 КоАП РФ), а также при недоказанности обстоятельств, на основе которых было вынесено постановление.

4. Изменяет меру наказания в пределах, предусмотренных нормативным актом об ответственности за административное правонарушение. При этом, как правило, решается вопрос об изменении суммы налагаемого на правонарушителя административного штрафа или сокращении срока лишения специального права. При наличии альтернативных санкций за то или иное правонарушение может быть решен вопрос о замене административного наказания (назначение предупреждения вместо административного штрафа). Орган, рассматривающий жалобу, не вправе при пересмотре дела усиливать административное наказание.

Если постановление по делу об административном правонарушении вынесено органом (должностным лицом), неправомочным решать данное дело, то постановление отменяется, а дело направляется на рассмотрение компетентного органа (должностного лица).

Орган (должностное лицо), рассмотревший дело по жалобе или по протесту прокурора, обязан сообщить заинтересованным лицам о принятом им решении. В этих целях копия решения по жалобе или протесту в течение трех дней высылается заявителю. Копия решения на постановление об административном правонарушении, зафиксированным с помощью специальных технических средств, может быть направлена в форме электронного документа.

Решение по жалобе на постановление об административном аресте либо административном выдворении доводится до сведения органа, должностного

лица, исполняющего постановление, а также лица, в отношении которого вынесено постановление, и потерпевшего в день вынесения решения.

Решение, вынесенное по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении, может быть обжаловано в судебном порядке либо опротестовано прокурором.

В случае если жалоба признана обоснованной, а постановление об административном наказании уже исполнено, гражданину возмещается ущерб, причиненный незаконным назначением наказания.

Несколько иной порядок предусмотрен для подачи жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях, вступившие в законную силу. Указанные постановления могут быть обжалованы заинтересованными лицами (ст. 25.1–25.5 КоАП РФ). Жалоба подается в кассационные суды общей юрисдикции. Правом рассмотрения жалоб обладают председатели указанных судов и их заместители. Аналогичным образом дело об административном правонарушении может быть пересмотрено по протесту прокурора.

Процедура пересмотра ранее принятого решения урегулирована статьями 30.14–30.19 КоАП РФ. Постановление, принятое по результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решение по результатам рассмотрения жалоб, протестов, вступает в законную силу со дня его принятия.

§ 5. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях

Любой правоприменительный процесс исчерпывается не только принятием решения по делу, но и фактическим его исполнением. Поэтому стадия исполнения постановлений по делу об административном правонарушении и является завершающей в административном производстве. Значение этой стадии состоит в том, что от правильного и полного исполнения административных наказаний во многом зависит их эффективность, состояние правопорядка, а также воплощение в жизнь одного из важных принципов права — неотвратимости наказания.

Административное наказание способно выполнить свою социальную функцию в том случае, если оно исполнено, а виновный претерпел тем самым лишения материального или морального характера. Неисполнение назначенных наказаний вызывает у правонарушителей чувство безнаказанности, в связи с чем они нередко становятся на путь систематического нарушения правопорядка. Поэтому государственные органы и должностные лица обязаны добиваться неуклонного исполнения вынесенных ими постановлений по делам об административных правонарушениях.

Постановление о назначении административного наказания приводится в исполнение либо органом, должностным лицом, которые вынесли его, либо иным органом. Например, органы внутренних дел могут исполнять практически все административные наказания, хотя сами правомочны назначать лишь такие наказания, как предупреждение и административный штраф. В частности, должностные лица органов внутренних дел обязаны обеспечить исполнение постановлений о лишении права управления транспортным средством, об административном аресте, которые назначаются судьями.

Следует отметить, что нормы, регулирующие рассматриваемую стадию, изложены в самостоятельном разделе КоАП РФ, тогда как нормы, регламентирующие три предыдущие стадии, изложены в разделе «Производство по делам об административных правонарушениях». Однако это не означает, что законодатель выводит исполнение постановлений за рамки названного производства. Иное противоречило бы статье 24.1 КоАП РФ, закрепляющей задачи производства по административным правонарушениям, в том числе и задачу обеспечения исполнения вынесенного постановления.

Выделение стадии исполнения постановлений в самостоятельный процессуальный раздел КоАП РФ можно объяснить тем, что, по сравнению со всеми другими стадиями, она носит наиболее автономный характер, обусловленный спецификой участников исполнительного производства и их процессуальных обязанностей, а также наличием особенностей в реализации установленной системы административных наказаний.

Постановление подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу. Таковым оно считается:

а) после истечения срока, установленного для обжалования, если постановление не было обжаловано или опротестовано;

б) после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе или протесту, если указанное решение не было обжаловано или опротестовано;

в) немедленно после вынесения, если решение по жалобе либо протесту не подлежит обжалованию.

Подача жалобы на постановление или его опротестование прокурором приостанавливают его исполнение. Данный порядок распространяется и на решение суда общей юрисдикции или должностного лица, принятое по жалобе или протесту прокурора.

С момента вступления в силу постановления по делу об административном правонарушении лицо, его совершившее, официально признается правонарушителем, а постановление должно быть обращено к исполнению, то есть в течение трех суток должно быть направлено в орган, должностному лицу, которые обязаны обеспечить исполнение постановления.

Это положение не распространяется на постановления о применении меры наказания в виде предупреждения, а также на случаи назначения

административного штрафа, налагаемого в упрощенном порядке. В то же время законодательством предусмотрена возможность отсрочки исполнения таких наказаний, как административный штраф, лишение специального права, административный арест, принудительное выдворение иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации (ст. 31.5 КоАП РФ).

Основанием предоставления отсрочки служат обстоятельства, препятствующие немедленному исполнению постановления, например, болезнь правонарушителя и др. Отсрочка предоставляется на срок до шести месяцев.

С учетом материального положения лица, привлеченного к ответственности, уплата административного штрафа может быть рассрочена на срок до трех месяцев. Решение о предоставлении отсрочки или рассрочки принимает судья, должностное лицо, орган, вынесшие постановление по делу. Не предоставляется отсрочка или рассрочка исполнения штрафа иностранным гражданам и лицам без гражданства, которым одновременно назначено наказание в виде административного выдворения, а также лицам, совершившим административные правонарушения, предусмотренные статьями 11.26, 11.29, 12.9, частями 6 и 7 статьи 12.16, статьями 12.21, 12.21.4 КоАП РФ, если они были совершены с использованием транспортных средств, принадлежащих иностранным перевозчикам.

В случае применения отсрочки или рассрочки исполнения постановления о назначении административного наказания суд, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, должны указать в нем срок, с которого начинается исполнение административного наказания.

В целях обеспечения эффективности исполнения постановлений о назначении административных наказаний статьей 31.9 КоАП РФ установлен срок давности исполнения этих постановлений. Не подлежит исполнению постановление, если оно не было обращено к исполнению в течение двух лет со дня вступления его в законную силу. В этот срок не включается время, на которое исполнение приостанавливается в связи с отсрочкой или рассрочкой, предоставленной согласно статье 31.5 КоАП РФ. Течение срока давности прерывается также в случае уклонения лица, привлеченного к ответственности, от исполнения назначенного наказания. Его возобновление происходит с момента обнаружения указанного лица либо его вещей, доходов, на которые может быть обращено административное наказание.

В случае вынесения нескольких постановлений о назначении административных наказаний в отношении одного лица каждое постановление приводится в исполнение самостоятельно.

Исполнение постановлений о назначении административных наказаний прекращается в случае:

— издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;

— признания 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;

— смерти лица, привлеченного к административной ответственности, или объявления его в установленном порядке умершим;

— внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи о ликвидации юридического лица, привлеченного к административной ответственности либо записи об исключении этого лица из названного реестра;

— отмены или признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное;

— истечения сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания;

— отмены постановления;

— вынесения в случаях, предусмотренных КоАП РФ, постановления о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания.

Прекращение исполнения следует отличать от *окончания* производства по исполнению административного наказания. Законодательством предусмотрено, что производство считается оконченным, когда исполнение произведено в полном объеме либо когда исполнение не производилось в связи с наличием обстоятельств, предусмотренных в статье 31.10 КоАП РФ. В том и в другом случае постановление возвращается субъекту административной юрисдикции, вынесшему его, с соответствующей отметкой.

Порядок исполнения постановлений зависит от вида назначаемого наказания (гл. 32 КоАП РФ). **Исполнение предупреждения** весьма простое, оно предполагает оглашение постановления и вручение нарушителю его копии. Правонарушителю должны быть также разъяснены значение этой меры и правовые последствия ее применения. Устное предупреждение провинившегося гражданина административным наказанием не является.

Исполнение постановления о назначении административного штрафа. Основной мерой наказания, применяемой органами административной юрисдикции, является административный штраф. Его исполнение может быть как добровольным, так и принудительным.

Правонарушитель в течение шестидесяти дней со дня вступления постановления в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или рассрочки обязан уплатить административный штраф в учреждении Сбербанка России или в иной кредитной организации. Иностранный гражданин, которому назначено одновременно с административным штрафом наказание в виде административного выдворения, обязан уплатить административный штраф не позднее следующего дня после вступления постановления в законную силу.

Административный штраф за правонарушения, совершенные в области дорожного движения, кроме случаев, предусмотренных частью 1.3 статьи 32.2 КоАП РФ, может быть уплачен в течение двадцати дней со дня вынесения постановления. При этом размер штрафа будет равен половине суммы наложенного административного штрафа. В таком же порядке может быть уплачен штраф за административные правонарушения, предусмотренные частями 1.3–1, 1.3–2, 1.3–3, 1.3–4 статьи 32.2 КоАП РФ.

Административный штраф, назначенный за правонарушение, предусмотренное статьей 19.28 КоАП РФ, должен быть уплачен в семидневный срок со дня вступления постановления в законную силу.

При отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей.

Если по истечении срока, установленного для исполнения данного постановления, отсутствуют документы, свидетельствующие об уплате административного штрафа, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, направляют соответствующие материалы судебному приставу-исполнителю для взыскания административного штрафа в принудительном порядке в рамках исполнительного производства. Одновременно должен быть решен вопрос о привлечении лица, не уплатившего административный штраф, к административной ответственности по части 1 статьи 20.25 КоАП РФ.

Исполнение постановления о конфискации вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения, состоит в принудительном изъятии ее у владельца. При этом конфискованные предметы обращаются в доход государства и подлежат реализации либо уничтожению. Исполнение названных наказаний осуществляется судебными приставами-исполнителями, сотрудниками таможенных органов, а постановление о конфискации оружия и боевых припасов — территориальными органами Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации.

Исполнение постановления о лишении специального права. Исполнение постановлений о лишении права управления транспортными средствами, судами или другими видами техники производится путем изъятия соответственно водительского удостоверения, удостоверения на право управления судами (в том числе маломерными) или удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), если водитель, судоводитель или тракторист-машинист (тракторист) лишен права управления всеми видами транспортных средств, судов (в том числе маломерных) и другой техникой.

Исполнение постановления о лишении права охоты производится путем аннулирования охотничьего билета. Организация исполнения данного

наказания возлагается на должностных лиц органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением соответствующих правил (органов внутренних дел, инспекции по маломерным судам, органов, осуществляющих государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования животного мира).

Исполнение постановления о лишении права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему осуществляется путем аннулирования лицензии на приобретение оружия или разрешения на хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему и изъятия оружия и патронов к нему. Его реализация возложена на территориальные органы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации.

Отсчет срока лишения специального права начинается со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания в виде лишения соответствующего права. В течение трех рабочих дней со дня вступления постановления в законную силу лицо, лишенное специального права, должно сдать соответствующие документы (например, водительское удостоверение, разрешение на право хранения оружия) в органы, исполняющие данное наказание. В случае уклонения лица, лишенного специального права, от сдачи соответствующего удостоверения (специального разрешения) или иных документов, срок лишения специального права прерывается. В этом случае срок лишения специального права исчисляется с момента сдачи или изъятия удостоверения (специального разрешения) или иных документов. По истечении срока лишения специального права лицу, подвергнутому данному наказанию в установленном порядке, возвращаются изъятые у него удостоверение, специальное разрешение или иные документы. Лица, лишенные права управления транспортными средствами, до возврата удостоверения водителя либо тракториста-машиниста, обязаны сдать экзамен на знание правил дорожного движения.

Исполнение постановления об административном аресте возложено на органы внутренних дел. Порядок отбывания ареста предусмотрен Федеральным законом от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста», приказом МВД России от 10 февраля 2014 г. № 83 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста», а также приказом Минздрава России от 30 декабря 2016 г. № 1028н «Об утверждении Порядка медицинского освидетельствования лиц, подвергнутых административному аресту».

Постановление об административном аресте приводится в исполнение немедленно после его вынесения. Арестованные содержатся под стражей в специальных учреждениях органов внутренних дел, а там, где их нет, — в изоляторах временного содержания, отдельно от других категорий лиц, содержащихся под стражей.

Перед водворением в камеру арестованные подвергаются личному досмотру, а также подлежат дактилоскопированию и фотографированию. Медицинское освидетельствование проводится не позднее двух часов с момента доставления лица, подвергнутого административному аресту, в место отбывания ареста. В специальных учреждениях арестованные содержатся в закрытых камерах под постоянной охраной.

Срок административного ареста исчисляется с момента взятия под стражу. Если гражданин был задержан до рассмотрения его дела судьей, то время задержания засчитывается в срок нахождения под арестом.

Исполнение постановления об административном аресте может быть приостановлено на срок до семи суток или прекращено судьей на основании письменного заявления лица, подвергнутого административному аресту, в случае возникновения исключительных личных обстоятельств (тяжелого заболевания (состояния здоровья), смерти близкого родственника или близкого лица либо чрезвычайной ситуации, причинившей значительный материальный ущерб лицу, подвергнутому административному аресту, или его семье), а также на основании медицинского заключения о наличии у лица, подвергнутого административному аресту, заболевания, травмы или увечья, препятствующих отбыванию административного ареста. Срок приостановления административного ареста не засчитывается в срок отбывания административного ареста.

За уклонение от возвращения в установленный срок в место отбывания административного ареста и за самовольное оставление места отбывания административного ареста гражданин на основании части 2 статьи 20.25 КоАП РФ может быть подвергнут наказанию в виде административного ареста на срок до пятнадцати суток либо привлечен к обязательным работам на срок до пятидесяти часов.

Исполнение постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства производится пограничными органами, органами внутренних дел или Федеральной службой судебных приставов путем официальной передачи иностранного гражданина или лица без гражданства представителю властей иностранного государства, на территорию которого указанное лицо выдворяется, либо путем контролируемого самостоятельного выезда выдворяемого из Российской Федерации. Если передача выдворяемого лица представителю иностранного государства не предусмотрена договором Российской Федерации с указанным государством, выдворение осуществляется в месте, определяемом органами пограничной службы Российской Федерации.

О выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства из пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации уведомляются власти иностранного государства, на территорию которого

указанное лицо выдворяется, если выдворение предусмотрено договором Российской Федерации с указанным государством.

Исполнение постановления о дисквалификации осуществляется путем прекращения договора (контракта) с дисквалифицированным лицом и включения данных о нем в специальный реестр. Орган, осуществляющий формирование и ведение реестра дисквалифицированных лиц, и размер платы за предоставление сведений из реестра установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июля 2014 г. № 615. В реестре указываются сведения о дисквалифицированном лице. Выписки из реестра о конкретном лице, в отношении которого применена дисквалификация, представляются заинтересованным лицам в течение пяти дней со дня получения запроса.

Исполнение постановления об административном приостановлении деятельности производится немедленно после вынесения решения путем наложения пломб, опечатывания помещений, мест хранения товаров и иных материальных ценностей, касс, а также применения других мер по исполнению указанных в постановлении мероприятий, необходимых для исполнения данного административного наказания. При этом не допускается применение мер, которые могут повлечь необратимые последствия для производственного процесса, а также для функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения.

Исполнение постановления о назначении обязательных работ возлагается на службу судебных приставов. Виды обязательных работ и перечень организаций, в которых они могут быть осуществлены, определяются органами местного самоуправления. Обязательные работы выполняются на безвозмездной основе и не могут превышать четырех часов в день.

Исполнение постановления об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения должно быть исполнено лицом, в отношении которого оно вынесено. Органы внутренних дел ведут учет лиц, которым назначено данное наказание. Порядок ведения данного учета регламентируется приказом МВД России от 14 января 2014 г. № 14 «Об организационных мерах по ведению списка лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения».

Внесение сведений в список лиц, которым назначено данное наказание, осуществляется в течение трех рабочих дней с момента получении копии соответствующего постановления, вступившего в законную силу. Доступ к сведениям, содержащимся в указанном списке, осуществляется посредством официального сайта органов внутренних дел в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

По истечении срока административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных мероприятий в дни их проведения орган

внутренних дел в течение трех дней удаляет из списка сведения о лицах, подвергнутых данному наказанию.

Окончание исполнения постановления о назначении наказания означает и окончание производства по делу об административном правонарушении.

С исполнением постановления о наказании для правонарушителя не прекращаются все неблагоприятные последствия, связанные с совершением административного правонарушения. Законодательством установлен годичный срок, являющийся своеобразным испытанием, в течение которого правонарушитель должен доказать свое исправление. Если гражданин в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания (а не со дня вынесения постановления о нем) не совершит нового административного правонарушения, то он считается не подвергавшимся административному наказанию (ст. 4.6 КоАП РФ).

Глава 13. Субъекты и участники производства по делам об административных правонарушениях

§ 1. Общая характеристика системы субъектов производства по делам об административных правонарушениях

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях четко определен перечень органов и должностных лиц, уполномоченных возбуждать, рассматривать дела об административных правонарушениях, осуществлять пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, исполнять постановления по делам об административных правонарушениях, а также участников производства по делам об административных правонарушениях.

Административно-процессуальные нормы, систематизированные в разделах 3, 4, 5 КоАП РФ, устанавливают, какие органы и должностные лица вправе вести производство по делам об административных правонарушениях; объем полномочий этих органов (должностных лиц), процессуальный порядок и формы их реализации; процессуальное положение (права, обязанности, ответственность, гарантии) лиц, привлекаемых к ответственности, потерпевших и других лиц, вовлекаемых в сферу административной юрисдикции.

В учебной литературе по административно-процессуальному праву перечисленные органы и лица подразделяются на две группы: «Субъекты производства по делам об административных правонарушениях» и «Участники производства по делам об административных правонарушениях»[1].

К субъектам производства по делу об административном правонарушении относится та сторона административно-процессуального отношения, которая представлена властным субъектом, ведущим производство по делу.

Другие лица, вовлекаемые в производство властным субъектом, относятся к участникам производства по делу об административном правонарушении.

В первую группу — «субъекты производства по делам об административных правонарушениях» — включают судей, органы и должностных лиц, ведущих производство по делу об административном правонарушении.

Указанные субъекты наделены властными полномочиями в производстве по делу об административном правонарушении КоАП РФ и законодательством об административных правонарушениях субъектов Российской

[1] См., напр.: Административно-процессуальное право : учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. — СПб. : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015. С. 259.

Федерации, в зависимости от подведомственности дела и стадии производства по делу об административном правонарушении. Среди указанных полномочий в качестве основных выделяют возбуждение дела об административных правонарушениях, применение мер обеспечения, рассмотрение дела об административных правонарушениях, осуществление пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, исполнение отдельных постановлений по делам об административных правонарушениях. Перечень прав и обязанностей субъектов, наделенных государственно-властными полномочиями в производстве по делу об административном правонарушении, закреплен в главах 22, 23, 27–32 КоАП РФ.

Права и обязанности субъектам производства по делам об административных правонарушениях делегированы законом лишь в том объеме, какой им необходим для выполнения задач производства по делам об административных правонарушениях. Субъекты производства по делу об административном правонарушении действуют в интересах государственной власти, самостоятельного интереса в исходе дела об административном правонарушении они не имеют. При этом они могут нести дисциплинарную, административную или уголовную ответственность.

Ко второй группе — «участники производства по делам об административных правонарушениях» — относятся лица, осуществляющие процессуальные функции на разных стадиях в производстве по делу об административном правонарушении.

Административно-процессуальный статус участников производства по делу об административном правонарушении закреплен в главе 25 КоАП РФ, где установлены их обязанности и права, основания наступления юридической ответственности, определяются некоторые гарантии. Вместе с тем их правовой статус определяется не только положениями указанной главы. Соответствующие требования, определяющие правовое положение участников производства по делу об административном правонарушении, рассредоточены по всему КоАП РФ.

Участников, представленных в данной группе, принято делить на ряд подгрупп, в зависимости от цели их участия и интересов.

1. Лица, интересы которых затрагиваются в производстве по делу об административном правонарушении:

— лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (ст. 25.1 КоАП РФ);

— потерпевший (ст. 25.2 КоАП РФ).

2. Лица, представляющие или защищающие интересы других лиц:

— законный представитель физического лица (ст. 25.3 КоАП РФ);

— законный представитель юридического лица (ст. 25.4 КоАП РФ);

— защитник и представитель (ст. 25.5 КоАП РФ);

— уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей (ст. 25.5.1 КоАП РФ).

3. Лица, содействующие осуществлению производства по делу об административном правонарушении и выполнению его задач:

— 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).

4. Лица, наделяемые государственно-властными полномочиями по обеспечению соблюдения законности субъектами и участниками производства по делу об административном правонарушении, представляющие государственные интересы: прокурор (ст. 25.11 КоАП РФ).

Административно-процессуальный статус прокурора в производстве по делу об административном правонарушении имеет двойственный характер. Так, прокурор в пределах своих полномочий на стадии возбуждения дела об административном правонарушении будет являться субъектом, а на стадии рассмотрения дела — участником.

Таким образом, система субъектов административно-процессуальных отношений в рамках производства по делам об административных правонарушениях представлена двумя группами: «субъекты производства по делам об административных правонарушениях» и «участники производства по делам об административных правонарушениях», качественная характеристика которых будет приведена в следующих параграфах.

§ 2. Административно-процессуальный статус лиц (органов), ведущих производство по делу об административном правонарушении

Перечень органов и должностных лиц, ведущих производство по делу об административном правонарушении и выступающих в качестве субъектов, формально можно определить путем анализа норм глав 22, 23, 27–32 КоАП РФ, а также норм законодательства об административных правонарушениях субъектов Российской Федерации и нормативных актов уполномоченных федеральных органов исполнительной власти.

Широкий круг субъектов, особенно должностных лиц органов исполнительной власти и не только (например, Банка России или избирательных комиссий, не являющихся органами власти), является особенностью производства по делу об административном правонарушении. Содержание статьи 28.3 и глав 22, 23 КоАП РФ позволяет заключить, что значительный перечень органов исполнительной власти и их должностных лиц обусловлен кругом тех общественных отношений, которые складываются при осуществлении

ими контрольно-надзорной и административно-юрисдикционной деятельности. Данное обстоятельство обусловлено, прежде всего, тем, что для разрешения ряда дел об административных правонарушениях необходимы специальные познания в различных областях (например, оборот оружия; культура; налоги; гражданская оборона; регистрация недвижимости; таможенное дело; социальная защита; ветеринария; животноводство; промышленная безопасность и др. Также значительное количество субъектов прямо связано с необходимостью обеспечения законности в производстве по делу об административном правонарушении.

Как отмечалось ранее, круг субъектов производства по делу об административном правонарушении может определяться стадией производства по делу об административном правонарушении.

Субъектами на стадии возбуждения дела об административном правонарушении являются:

1) должностные лица федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений и территориальных органов, должностные лица иных государственных органов, должностные лица органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (перечень должностных лиц содержится в ст. 28.3 КоАП РФ), уполномоченные:

— составлять протоколы осмотра места совершения административного правонарушения (ст. 28.1.1 КоАП РФ);

— составлять протоколы о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (гл. 27 КоАП РФ);

— составлять протоколы об административных правонарушениях (ч. 3 ст. 28.1; ст. 28.2 КоАП РФ);

— выносить определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования (ст. 28.7 КоАП РФ);

— выносить постановления по делу об административном правонарушении (в случае, предусмотренном ч. 1 или 3 ст. 28.6 КоАП РФ);

— выносить определения об истребовании сведений (ч. 5 ст. 26.10, ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ);

— выносить определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении (ч. 5 ст. 28.1 КоАП РФ);

— выносить постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении (ст. 28.9 КоАП РФ);

2) прокурор (ст. 25.11 КоАП РФ), уполномоченный выносить постановления о возбуждении дела об административном правонарушении.

На стадии рассмотрения дела об административном правонарушении в качестве субъектов выступают судьи и органы в соответствии с КоАП РФ и законодательством субъектов Российской Федерации (ст. 22.1 КоАП РФ).

Дела об административных правонарушениях, предусмотренные КоАП РФ, в пределах компетенции, установленной главой 23 КоАП РФ, рассматривают (ч. 1 ст. 22.1 КоАП РФ):

1) судьи (мировые судьи);

2) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;

3) федеральные органы исполнительной власти, их структурные подразделения, территориальные органы и структурные подразделения территориальных органов, а также иные государственные органы в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, от имени которых рассматривать дела об административных правонарушениях вправе:

— руководители федеральных органов исполнительной власти, их заместители;

— руководители структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти, их заместители;

— руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, их заместители;

— руководители структурных подразделений территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, их заместители;

— иные должностные лица, осуществляющие в соответствии с федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации надзорные или контрольные функции (ч. 2 ст. 22.2 КоАП РФ);

4) Банк России;

5) органы и учреждения уголовно-исполнительной системы, от имени которых рассматривать дела об административных правонарушениях вправе начальники арестных домов, исправительных учреждений, следственных изоляторов и изоляторов временного содержания (ч. 3 ст. 22.2 КоАП РФ);

6) органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие региональный государственный надзор либо переданные им полномочия в области федерального государственного надзора, указанные в главе 23 КоАП РФ, от имени которых рассматривать дела об административных правонарушениях вправе:

— руководители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, их заместители;

— руководители структурных подразделений указанных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, их заместители;

— иные указанные в главе 23 КоАП РФ должностные лица, являющиеся государственными инспекторами субъектов Российской Федерации и уполномоченные осуществлять федеральный государственный надзор (контроль) (ч. 5 ст. 22.2 КоАП РФ);

7) государственные учреждения, подведомственные федеральным органам исполнительной власти, уполномоченным в соответствии с федеральными законами на осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора, государственного портового контроля, государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также государственные учреждения, подведомственные органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченным в соответствии с федеральными законами на осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения, от имени которых рассматривать дела об административных правонарушениях вправе руководители государственных учреждений, их заместители; от имени государственных учреждений, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному на решение задач в области пожарной безопасности, и уполномоченных на осуществление федерального государственного пожарного надзора, рассматривать дела об административных правонарушениях вправе также иные должностные лица, являющиеся государственными инспекторами по пожарному надзору (п. 5.1 ст. 22.2 КоАП РФ).

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, рассматривают (ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ):

1) мировые судьи;

2) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;

3) уполномоченные органы и учреждения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, от имени которых дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, рассматривают уполномоченные должностные лица органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ч. 6 ст. 22.2 КоАП РФ);

4) административные комиссии (иные коллегиальные органы субъектов Российской Федерации);

5) государственные учреждения, подведомственные соответственно органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченным в соответствии с федеральными законами на осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий на особо охраняемых природных территориях регионального значения.

Поскольку должностные лица, составившие протокол об административном правонарушении, а также органы и должностные лица, вынесшие

постановление по делу об административном правонарушении, не являются участниками производства по делам об административных правонарушениях, круг которых перечислен в главе 25 КоАП РФ, они не вправе заявлять ходатайства, отводы. Вместе с тем при рассмотрении дел о привлечении лиц к ответственности за административное правонарушение, а также по жалобам и протестам на постановления по делам об административных правонарушениях в случае необходимости не исключается возможность вызова в суд указанных лиц для выяснения возникших вопросов[1].

На стадии пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях субъектами производства являются:

— судьи вышестоящих судов (п. 1 ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ);

— районный суд по месту нахождения коллегиального органа (п. 2 ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ);

— вышестоящее должностное лицо либо районный суд по месту рассмотрения дела (п. 3, 4 ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ);

— арбитражный суд (ч. 3 ст. 30.1 КоАП РФ).

Указанные субъекты уполномочены выносить решения по результатам рассмотрения жалобы (протеста) (ст. 30.7, 30.10 КоАП РФ), определения о передаче жалобы на рассмотрение по подведомственности (ч. 3 ст. 30.7 КоАП РФ), восстанавливать сроки обжалования постановления по делу об административном правонарушении (ст. 30.3 КоАП РФ), совершать иные процессуальные действия, предусмотренные главой 30 КоАП РФ.

Частью 1.1 статьи 30.1 КоАП РФ должностным лицам, уполномоченным в соответствии со статьей 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении, предоставлено право обжаловать вынесенное судьей постановление по делу об административном правонарушении в вышестоящий суд. К таким лицам относится любое должностное лицо органа, выявившего правонарушение, и уполномоченное в соответствии со статьей 28.3 КоАП РФ составлять протоколы о данных административных правонарушениях (как непосредственно составившее этот протокол, так и его не составлявшее). Однако названные должностные лица не обладают правом на обжалование указанного постановления в порядке надзора (статья 30.12 КоАП РФ).

Должностное лицо, вынесшее постановление по делу об административном правонарушении, вправе обжаловать в вышестоящий суд решение судьи по жалобе на это постановление, в том числе в порядке надзора (ч. 5 ст. 30.9, ч. 4 ст. 30.12 КоАП РФ).

Следует также иметь в виду, что часть 5 статьи 30.9 КоАП РФ не наделяет полномочиями по обжалованию решения суда по жалобе на постановление

[1] О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 23.12.2021). П. 10, абз. 1.

по делу об административном правонарушении, вынесенному коллегиальным органом, должностных лиц этого органа[1].

На стадии исполнения постановления по делу об административном правонарушении субъектами производства являются судьи, органы, должностные лица, которые в порядке, установленном КоАП РФ, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними постановлениями Правительства Российской Федерации приводят в исполнение постановление по делу об административном правонарушении. В частности, это:

— судебный пристав-исполнитель (ст. 32.2, 32.4, 32.12, 32.13 КоАП РФ);

— территориальный орган федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации (ст. 32.4, ч. 6 ст. 32.5 КоАП РФ);

— таможенный орган (ст. 32.4 КоАП РФ);

— должностные лица органов внутренних дел (ч. 1 ст. 32.5, ст. 32.8, 32.14 КоАП РФ);

— должностные лица органов, осуществляющих региональный государственный надзор в области технического состояния самоходных машин и других видов техники (ч. 2 ст. 32.5 КоАП РФ);

— должностные лица органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением правил пользования судами (в том числе маломерными) (ч. 3 ст. 32.5 КоАП РФ);

— должностные лица органов, осуществляющих государственный надзор за связью (ч. 4 ст. 32.5 КоАП РФ);

— должностные лица органов, осуществляющих федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к охотничьим ресурсам, и среды их обитания (ч. 5 ст. 32.5 КоАП РФ);

— пограничные органы (ст. 32.9 КоАП РФ);

— федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов, актов иных органов и должностных лиц (ст. 32.9 КоАП РФ);

— федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на ведение реестра дисквалифицированных лиц (ст. 32.11 КоАП РФ).

Таким образом, круг лиц (органов), ведущих производство по делу об административном правонарушении, достаточно широк, как и перечень предоставляемых им полномочий, необходимых для выполнения задач производства по делу об административном правонарушении.

---

[1] О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 23.12.2021). П. 10, абз. 4.

§ 3. Административно-процессуальный статус участников производства по делу об административном правонарушении

Участниками производства по делам об административных правонарушениях являются субъекты, осуществляющие в установленных законом порядке и форме определенные процессуальные функции, конкретное содержание которых зависит от выполняемых ими задач производства по делам об административных правонарушениях[1].

Основные элементы административно-процессуального статуса каждого из участников определяются следующим содержанием.

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (ст. 25.1 КоАП РФ). К числу основных прав лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, можно отнести следующие:

— на ознакомление со всеми материалами дела, дачу объяснений, представление доказательств, заявление ходатайств и отводов, юридическую помощь защитника (ст. 25.1 КоАП РФ);

— пользование услугами переводчика (ч. 2 ст. 24.2 КоАП РФ);

— ознакомление с протоколом об административном правонарушении, представление объяснений и замечаний по содержанию протокола (ч. 4 ст. 28.2 КоАП РФ);

— фиксацию в письменной форме или в форме аудиозаписи хода рассмотрения дела об административном правонарушении (ч. 3 ст. 24.3 КоАП РФ);

— обжалование постановления по делу (ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ);

— обжалование решения по жалобе (ч. 1 и 2 ст. 30.9 КоАП РФ) и др.

В силу положений статьи 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 КоАП РФ, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело. Кроме того, все неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица, которое по общему правилу не обязано доказывать свою невиновность (исключения содержатся в примечании к ст. 1.5 КоАП РФ).

На рассматриваемое лицо распространяются положения ст. 51 Конституции Российской Федерации, согласно которым никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников.

---

[1] Административно-процессуальное право : учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. 2-е изд., перераб. и доп. 2017. С. 273.

Дело об административном правонарушении, как правило, рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. В исключительных случаях дело может быть рассмотрено и в отсутствие указанного лица. Например, в случае выявления административного правонарушения, предусмотренного главой 12 КоАП РФ («Административные правонарушения в области дорожного движения»), либо если имеются данные о том, что указанное лицо было надлежащим образом извещено о месте и времени рассмотрения дела и если от него не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела, либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения. Кроме того, субъект юрисдикции, рассматривающий дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие при рассмотрении дела лица, в отношении которого ведется производство по делу.

В случае если санкция статьи КоАП РФ предусматривает административный арест, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства или обязательные работы, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным.

К числу обязанностей лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, относят, например, обязанность по исполнению назначенного по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении административного наказания.

Потерпевший (ст. 25.2 КоАП РФ). Потерпевший — физическое или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред.

Административно-процессуальный статус потерпевшего представляет собой совокупность прав и обязанностей, а также гарантию реализации этих прав.

Потерпевший имеет право:

— знакомиться со всеми материалами дела**,** давать объяснения, представлять доказательства**,** заявлять ходатайства и отводы**,** пользоваться юридической помощью представителя (ст. 25.2 КоАП РФ);

— знакомиться с определением о назначении экспертизы (ст. 26.4 КоАП РФ);

— просить о привлечении в качестве эксперта указанных ими лиц (ст. 26.4 КоАП РФ);

— ставить вопросы для дачи на них ответов в заключении эксперта (ст. 26.4 КоАП РФ).

Кроме того, в соответствии с положениями статьи 25.2 КоАП РФ потерпевший может быть опрошен в качестве свидетеля. Указанное обстоятельство устанавливает необходимость предупреждения потерпевшего или его законных представителей об ответственности за дачу заведомо

ложных показаний и обязанность дать правдивые показания: сообщить все известное им по делу, ответить на поставленные вопросы и удостоверить своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения показаний. За отказ или уклонение от исполнения обязанностей свидетеля лицо несет административную ответственность, установленную статьей 17.9 КоАП РФ.

Дело об административном правонарушении рассматривается с участием потерпевшего. В его отсутствие дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении потерпевшего о месте и времени рассмотрения дела и если от потерпевшего не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Законный представитель физического лица (ст. 25.3 КоАП РФ). Законный представитель физического лица — это лицо, осуществляющее защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, а также потерпевшего, являющихся несовершеннолетними либо по своему физическому или психическому состоянию неспособного самостоятельно реализовать свои права.

Законными представителями физического лица являются его родители, усыновители, опекуны или попечители. При этом родственные связи или соответствующие полномочия лиц, являющихся законными представителями физического лица, удостоверяются документами, предусмотренными законом.

Следовательно, законные представители физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего имеют права и несут обязанности, предусмотренные КоАП РФ в отношении представляемых ими лиц.

Субъект юрисдикции, рассматривающий дело об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до восемнадцати лет, вправе признать обязательным присутствие законного представителя указанного лица. В случае неявки указанные лица могут быть подвергнуты приводу (ч. 1 ст. 27.15 КоАП РФ).

Законный представитель юридического лица (ст. 25.4 КоАП РФ). Законный представитель юридического лица — лицо, осуществляющее защиту прав и законных интересов юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или юридического лица, являющегося потерпевшим. К таким лицам относятся руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица, полномочия которых подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение.

Следует отметить, что указанный перечень законных представителей юридического лица является закрытым. В этой связи работник организации, действующий на основании доверенности, в том числе руководитель его филиала или подразделения, законным представителем не является. Вместе с тем КоАП РФ допускает возможность участия в рассмотрении дела об административном правонарушении лица, действующего на основании доверенности, выданной надлежаще извещенным законным представителем, в качестве защитника. Такие лица допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента составления протокола об административном правонарушении и пользуются всеми процессуальными правами лица, в отношении которого ведется такое производство[1].

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 частью 3 статьи 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 либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, вправе признать обязательным присутствие законного представителя юридического лица.

Защитник и представитель (ст. 25.5 КоАП РФ). Защитник — лицо, которое может быть привлечено для участия в производстве по делу об административном правонарушении в целях оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Представитель — лицо, которое может быть привлечено к участию в производстве по делу об административном правонарушении для оказания юридической помощи потерпевшему.

В качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иное лицо, полномочия которого удостоверяются ордером. Полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законом.

---

[1] О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях : постановление Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 02 июня 2004 г. № 10 // Сборник решений Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по вопросам деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации / [сост.: Куртин А. В. и др.]. Ч. 2. — М. : Дэкс-Пресс, 2004. — 231 с.

При этом необходимо учитывать, что, поскольку КоАП РФ не регулирует вопрос о том, каким образом должны быть оформлены полномочия защитника и представителя на участие в деле об административном правонарушении, данный вопрос должен быть решен в соответствии с нормами Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации[1], в котором закреплен порядок оформления полномочий представителя.

Если лицо, привлекаемое к административной ответственности, либо потерпевший в соответствии с частью 2 статьи 24.4 КоАП РФ в судебном заседании заявит ходатайство о привлечении защитника или представителя к участию в деле об административном правонарушении, то такой защитник или представитель должен быть допущен к участию в деле об административном правонарушении без представления соответствующей доверенности[2].

Конституция Российской Федерации гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина, предоставляя каждому право на квалифицированную юридическую помощь.

Защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента возбуждения дела. Указанные участники наделены следующими правами:

— знакомиться со всеми материалами дела;

— представлять доказательства;

— заявлять ходатайства и отводы;

— участвовать в рассмотрении дела;

— обжаловать применение мер обеспечения производства по делу;

— обжаловать постановление по делу и др.

Нормами КоАП РФ не предусмотрено назначение адвоката лицу, привлекаемому к административной ответственности, исходя из чего должностное лицо органа, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, и суд не наделены полномочием обеспечить такому лицу защитника, а лишь гарантируют право на рассмотрение его дела с участием защитника[3].

В соответствии со статьей 25.12 КоАП РФ к участию в производстве по делу об административном правонарушении в качестве защитника и представителя не допускаются лица в случае, если они являются сотрудниками органов, осуществляющих государственный надзор и контроль, муниципальный контроль за соблюдением правил, нарушение которых явилось основанием

---

[1] Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 25.12.2023).

[2] О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 23.12.2021).

[3] Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 4 июня 2021 г. № 86-АД21-4. Документ опубликован не был.

для возбуждения данного дела, или если они ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу.

Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей (ст. 25.5.1 КоАП РФ). Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей (далее — Уполномоченный) и его рабочий аппарат — государственный орган с правом юридического лица, обеспечивающим гарантии государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и соблюдения указанных прав органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами, имеющим расчетный и иные счета, печать и бланки со своим наименованием и с изображением Государственного герба Российской Федерации[1].

По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении в области предпринимательской деятельности, Уполномоченный может быть допущен к участию в деле в качестве защитника. Соответственно, Уполномоченный обладает таким же объемом прав, который необходим для обеспечения им защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, выступающих в качестве лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении.

Свидетель (ст. 25.6 КоАП РФ). Свидетель — физическое лицо, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению. Законодатель не ограничивает правосубъектность свидетеля определенным возрастом и состоянием здоровья.

Права свидетеля:

— не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников (под близкими родственниками понимаются родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и сестры, дедушка, бабушка, внуки);

— давать показания на родном языке или на языке, которым владеет;

— пользоваться бесплатной помощью переводчика;

— делать замечания по поводу правильности занесения его показаний в протокол.

Обязанности свидетеля:

— явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении;

— дать правдивые показания: сообщить все известное ему по делу, ответить на поставленные вопросы;

[1] В соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (ред. от 10.07.2023).

— удостоверить своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения его показаний.

Защищая особым образом права и свободы несовершеннолетних лиц, законодатель предусмотрел правило, в соответствии с которым несовершеннолетний, не достигший четырнадцатилетнего возраста, может быть опрошен с обязательным присутствием педагога или психолога. Кроме того, в случае необходимости к участию в опросе может привлекаться законный представитель.

Свидетель предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний в соответствии со ст. 17.9 КоАП РФ.

За отказ или за уклонение от исполнения обязанностей свидетель несет административную ответственность, предусмотренную ст. 17.7 КоАП РФ.

Процессуальный статус свидетеля (как и потерпевшего и лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении) не оформляется отдельным процессуальным документом.

Понятой (ст. 25.7 КоАП РФ). Понятой — лицо, привлекаемое к участию в определенных процессуальных действиях, предусмотренных главой 27 КоАП РФ и статьей 28.1.1 КоАП РФ, с целью удостоверения своей подписью в составленном по этому поводу соответствующем протоколе факта совершения в его присутствии процессуальных действий, а также их содержания и результатов. Число понятых, участвующих в процессуальном действии, должно быть не менее двух.

Законодатель предъявляет особые требования к статусу понятого.

Во-первых, понятым может быть только совершеннолетнее лицо, во-вторых, лицо, не заинтересованное в исходе дела. Понятой вправе делать замечания по поводу совершаемых процессуальных действий, которые в обязательном порядке заносятся в протокол.

В КоАП РФ предусмотрены случаи, когда участие понятых в производстве по делу об административном правонарушении может быть заменено видеозаписью, за исключением осуществления личного досмотра. В таком случае делается запись в соответствующем протоколе либо акте освидетельствования на состояние алкогольного опьянения.

Понятой при необходимости может быть опрошен. В таком случае он дополнительно приобретает процессуальный статус свидетеля и опрашивается в соответствии со статьей 25.6 КоАП РФ.

Понятой может быть привлечен к административной ответственности за отказ или за уклонение от исполнения обязанностей по статье 17.7 КоАП РФ, например, в случае отказа поставить личную подпись в соответствующих процессуальных документах.

Специалист и эксперт (ст. 25.8, 25.9 КоАП РФ). Специалист — любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее

познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также в применении технических средств.

Специалист вправе:

— знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету действий, совершаемых с его участием;

— с разрешения судьи, должностного лица, лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, задавать вопросы, относящиеся к предмету соответствующих действий, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям;

— делать заявления и замечания по поводу совершаемых им действий (заявления и замечания подлежат занесению в протокол).

Кроме того, специалист имеет право на возмещение расходов, понесенных им в связи с явкой в суд, орган, к должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении.

У специалиста наряду с правами имеются обязанности, к которым относятся следующие:

— явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении;

— участвовать в проведении действий, требующих специальных познаний, в целях обнаружения, закрепления и изъятия доказательств, давать пояснения по поводу совершаемых им действий;

— удостоверить своей подписью факт совершения указанных действий, их содержание и результаты.

Эксперт — любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее специальными познаниями в науке, технике, искусстве или ремесле, достаточными для проведения экспертизы и дачи экспертного заключения.

Эксперт, в отличие от специалиста, имеет дело с уже собранными доказательствами, в результате изучения которых получает новые фактические данные, ранее неизвестные субъекту административной юрисдикции[1].

Эксперт вправе:

— отказаться от дачи заключения, если поставленные вопросы выходят за пределы его специальных познаний или если предоставленных ему материалов недостаточно для дачи заключения;

— знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету экспертизы, заявлять ходатайства о предоставлении ему дополнительных материалов, необходимых для дачи заключения;

---

[1] Астахов Д. В. Правовое положение участников производства по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 134.

— указывать в своем заключении имеющие значение для дела обстоятельства, которые установлены при проведении экспертизы и по поводу которых ему не были поставлены вопросы;

— с разрешения судьи, должностного лица, лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, задавать вопросы, относящиеся к предмету экспертизы, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям.

В соответствии со статьей 25.9 КоАП РФ эксперт обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении; дать объективное заключение по поставленным перед ним вопросам, а также требуемые объяснения в связи с содержанием заключения.

К участию в производстве по делу об административном правонарушении в качестве специалиста и эксперта не допускаются лица в случае, если они состоят в состоянии родства 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 если они ранее выступали 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.

Специалист и эксперт предупреждаются об административной ответственности за дачу заведомо ложных пояснений или заведомо ложного заключения (ст. 17.9 КоАП РФ) и за отказ за уклонение от исполнения обязанностей (ст. 17.7 КоАП РФ).

Переводчик (ст. 25.10 КоАП РФ). Переводчик — любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, владеющее языками или навыками сурдоперевода (осуществляющее сурдоперевод или тифлосурдоперевод), необходимыми для перевода или сурдоперевода при производстве по делу об административном правонарушении.

При этом к участию в производстве по делу об административном правонарушении в качестве переводчика не допускаются лица в случае, если они состоят 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 если они ранее выступали 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.

Переводчик назначается субъектом юрисдикции, в производстве которого находится дело об административном правонарушении.

Обязанности переводчика:

— явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении;

— выполнить полно и точно порученный ему перевод и удостоверить верность перевода своей подписью.

Переводчик предупреждается об административной ответственности за выполнение заведомо неправильного перевода (ст. 17.9 КоАП РФ), а за отказ или за уклонение от исполнения обязанностей переводчик несет административную ответственность, предусмотренную статьей 17.7 КоАП РФ.

Прокурор (ст. 25.11 КоАП РФ). Нормы, закрепляющие административно-процессуальный статус прокурора, в большей части содержатся в Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»[1], а также в КоАП РФ. Прокурор, осуществляя общий надзор за законностью, наделен государственно-властными полномочиями в сфере осуществления производства по делам об административных правонарушениях (за исключением дел, находящихся в производстве суда, в соответствии со ст. 24.6 КоАП РФ). Двойственная роль прокурора отмечалась в параграфе 1.

Прокурор в пределах своих полномочий вправе:

— возбуждать производство по делу об административном правонарушении (выступая в качестве субъекта производства по делу об административном правонарушении);

— участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении;

— представлять доказательства;

— 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 и совершать иные действия, предусмотренные законодательством.

Кроме того, прокурор при осуществлении возложенных на него функций в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами, указанными в пункте 1 статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» вправе освобождать своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов.

Прокурор извещается о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним,

[1] О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 25.12.2023).

а также дела об административном правонарушении, возбужденного по инициативе прокурора.

КоАП РФ предусмотрены общие гарантии, выраженные в закреплении общего порядка возмещения расходов отдельным участникам производства по делу об административном правонарушении. Так, в соответствии со статьей 25.14 КоАП РФ потерпевшему, его законным представителям, свидетелю, специалисту, эксперту, переводчику и понятому возмещаются в установленном Правительством Российской Федерации порядке[1] расходы, понесенные ими в связи с явкой в суд, орган, к должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении. Указанные расходы включают в себя расходы на проезд, расходы по найму жилого помещения и суточные и выплачиваются за счет средств, предусмотренных на указанные цели судам и органам, осуществляющим производство по делам об административных правонарушениях, в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации. Труд специалиста, эксперта и переводчика оплачивается отдельно.

Правила извещения лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, закреплены в статье 25.15 КоАП РФ.

[1] О порядке и размерах возмещения расходов некоторых участников производства по делам об административных нарушениях и оплате их труда (вместе с Положением о возмещении расходов лиц в связи с их явкой по вызову в суд, орган, к должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, а также об оплате их труда) : постановление Правительства РФ от 4 марта 2003 г. № 140 (ред. от 03.09.2021).

Глава 14. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

В настоящее время наибольшее число административных правонарушений выявляется и пресекается сотрудниками органов внутренних дел, так как именно к их компетенции отнесено составление протоколов по самым массовым административно наказуемым нарушениям (в области дорожного движения, а также общественного порядка) при самой большой штатной численности личного состава среди всех юрисдикционных органов. Изучение практики деятельности полиции показывает, что в большинстве случаев совершение таких правонарушений влечет необходимость оперативной и адекватной реакции со стороны сотрудников органов внутренних дел, в том числе в 70 % ситуаций — в форме применения некоторых из предусмотренных КоАП РФ мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (доставления, административного задержания, личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, досмотра транспортных средств, изъятия вещей и документов, привода). В процессе применения все они вторгаются в сферу личных прав и свобод граждан.

В этой связи проблема соблюдения законности при их применении особенно актуальна, поскольку личные или имущественные ограничения при их реализации осуществляются до принятия и вступления в законную силу решения по делу, а значит, производятся в отношении граждан, которые в соответствии со статьей 1.5 КоАП РФ считаются невиновными в совершении правонарушения. При этом ведущая роль в соблюдении законности должна принадлежать государственным органам и их должностным лицам, уполномоченным применять те или иные меры обеспечения.

§ 1. Общая характеристика и классификация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, перечисленные в статье 27.1 КоАП РФ, являются в подавляющем большинстве мерами административно-процессуального принуждения и направлены на принудительное обеспечение данного вида производства, в рамках которого, прежде всего, происходит «всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела».

К их числу относятся:

1) доставление;

2) административное задержание;

3) личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;

4) изъятие вещей и документов;

5) отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида;

5.1) освидетельствование на состояние алкогольного опьянения;

6) медицинское освидетельствование на состояние опьянения;

7) задержание транспортного средства;

8) арест товаров, транспортных средств и иных вещей;

9) привод;

10) временный запрет деятельности;

11) залог за арестованное судно;

12) помещение иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальные учреждения, предусмотренные Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;

13) арест имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 15.27.3 или 19.28 КоАП РФ.

Перечисленные меры обеспечения применяются уполномоченными на то лицами в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях обладают специфическими чертами, характерными для административно-процессуального принуждения, и позволяющими отнести их к числу принудительных мер административно-процессуального обеспечения:

1. Основание применения данных мер состоит из двух составляющих — основного (материального) и дополнительного (процессуального). Материальное связано с обнаружением достаточных данных, указывающих на **наличие события** административного правонарушения (а в отдельных случаях — и преступления). Процессуальное — невыполнение лицом, в отношении которого осуществляется производство по делу, процессуальных обязанностей, законных требований уполномоченных должностных лиц, наличие препятствий (отсутствие условий) для совершения необходимых процессуальных действий (например, невозможность составить протокол на месте правонарушения, установить личность нарушителя и др.), необходимость сбора доказательств.

2. Применяются только в *рамках производства по делу об административном правонарушении*, в ходе которого решается вопрос о возможности применения к виновному административного наказания. Это проявляется в следующем:

а) они могут осуществляться, пока ведется производство (с момента возбуждения дела до его прекращения);

б) как правило, применяются в отношении лица, к которому предполагается применение административного наказания;

в) сами эти меры должны быть менее суровыми, чем те, назначение которых они призваны обеспечивать;

г) их содержание нередко предопределяется соответствующей санкцией[1], а их применение обеспечивает исполнение назначенных административных наказаний, схожих с ними по способу принудительного воздействия (например, изъятие вещей производится для обеспечения конфискации этих вещей, административное задержание — для обеспечения административного ареста).

3. Применением большинства мер процессуального обеспечения достигаются процессуальные цели, а именно: обеспечивается участие лица, в отношении которого ведется производство по делу, обнаружение орудий совершения либо предметов правонарушения, установление личности нарушителя, составление протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечение сбора доказательств по делу, своевременное и правильное рассмотрение дела об административном правонарушении, исполнение принятого по делу постановления.

4. Назначение мер административно-процессуального принуждения состоит в том, чтобы обеспечить реализацию процессуальных норм, устанавливающих порядок привлечения к административной ответственности. Применение процессуальных мер принуждения позволяет преодолеть различные препятствия, которые могут возникнуть в ходе производства по делу об административном правонарушении, обеспечить совершение предусмотренных законом процессуальных действий, исследование обстоятельств совершения административного правонарушения, разрешение дела о данном правонарушении по существу (юрисдикцию), исполнение принятого по делу решения.

5. Принудительные меры процессуального обеспечения не являются санкциями. Это вспомогательные средства воздействия, которые применяются в форме индивидуальных правоохранительных актов управления, с их помощью решаются «тактические» задачи производства (участие

[1] Бахрах Д. Н. Административно-процессуальное принуждение // Правоведение. 1989. № 3. С. 60.

в производстве конкретного лица, сбор доказательств, составление процессуального документа).

6. Установлен особый процессуальный порядок фиксации применения рассматриваемых мер обеспечения. В частности, обязательно составление отдельного протокола:

— об административном задержании;

— об осмотре принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;

— об отстранении от управления транспортным средством, а также о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения;

— об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей;

— об аресте судна, доставленного в порт Российской Федерации;

— о временном запрете деятельности;

— о задержании судна, доставленного в порт Российской Федерации.

Альтернативный порядок предусмотрен для фиксации доставления, личного досмотра, досмотра вещей, изъятия вещей и документов, задержания транспортного средства.

Перечисленные признаки являются общими для принудительных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Для применения отдельных мер обеспечения необходимо принятие соответствующего решения в установленном законом порядке. Так, о применении *залога за арестованное судно и ареста имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания за незаконное вознаграждение от имени юридического лица* решение судьи выносится в форме определения, *привод* осуществляется на основании определения судьи или постановления должностного лица указанного органа, рассматривающих дело об административном правонарушении; в *специальное учреждение* иностранный гражданин или лицо без гражданства *помещается* на основании постановления судьи.

При возбуждении и в ходе производства по делам об административных правонарушениях уполномоченными на то должностными лицами может осуществляться также *проверка у граждан документов, удостоверяющих личность*; к примеру, в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции» данная мера применяется, «если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении».

Уяснению содержания отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, назначения и оснований применения во многом способствует их научная классификация.

В научной и учебной литературе предлагаются следующие классификационные признаки (критерии):

1) характер правоограничений, содержащихся в принудительных мерах;

2) функции мер процессуального принуждения;

3) стадия производства по делу, на которой они применяются.

Выбор этих критериев позволяет осуществить наиболее последовательную дифференциацию всех мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, выявить сходные, объединив их в соответствующие группы.

В зависимости от **характера правоограничений**, содержащихся в мерах административно-процессуального принуждения, их подразделяют на три группы:

1) меры, содержащие ограничения личных неимущественных прав (доставление, административное задержание, привод, помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице, медицинское освидетельствование);

2) меры, содержащие ограничения имущественных прав личности (изъятие вещей и документов, арест товаров, транспортных средств, залог за арестованное судно, арест судна, доставленного в порт Российской Федерации, арест имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания);

3) меры, содержащие ограничения организационного характера (осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов, временный запрет деятельности).

В зависимости от **стадии производства** по делу принудительные меры административно-процессуального обеспечения можно объединить в группы:

1) меры, применяемые на стадии возбуждения дела;

2) меры, применяемые на стадии рассмотрения дела (привод);

3) меры, применяемые на стадии исполнения постановления по делу (помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, арест имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания, изъятие документов (водительского удостоверения).

С учетом **характера функций**, выполняемых мерами обеспечения по делу об административном правонарушении, все они могут быть разделены на следующие основные группы:

1) меры, обеспечивающие *участие в производстве* по делу об административном правонарушении лиц, участие которых является по закону обязательным: доставление (ст. 27.2 КоАП РФ); административное задержание (ст. 27.3 КоАП РФ); привод (ст. 27.15 КоАП РФ); помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации (ст. 27.19 КоАП РФ);

2) меры, обеспечивающие *пресечение* выявленного административного правонарушения: отстранение от управления транспортным средством (ст. 27.12 КоАП РФ); задержание транспортного средства (ст. 27.13 КоАП РФ); временный запрет деятельности (ст. 27.16 КоАП РФ);

3) меры, обеспечивающие *обнаружение (выявление) доказательств*: все виды досмотров (ст. 27.7, 27.9 КоАП РФ); осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (ст. 27.8 КоАП РФ); освидетельствование на состояние алкогольного опьянения (ст. 27.12 КоАП РФ); медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ст. 27 12.1 КоАП РФ);

4) меры, обеспечивающие *сохранение доказательств*: изъятие вещей и документов (ст. 27.10 КоАП РФ); задержание судна, доставленного в порт Российской Федерации (ст. 27.13.1 КоАП РФ); арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП РФ); арест судна, доставленного в порт Российской Федерации (ст. 27.14.1 КоАП РФ); залог за арестованное судно (ст. 27.18 КоАП РФ);

5) меры, обеспечивающие *исполнение постановления о назначении административного наказания*: помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации (ст. 27.19 КоАП РФ); арест имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания (ст. 27.20 КоАП РФ).

Данный вариант классификации, на наш взгляд, должен быть взят в качестве базового при группировке мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

§ 2. Меры, обеспечивающие участие в производстве по делу лиц, участие которых по закону является обязательным

Характеристику каждой меры обеспечения дадим в следующем порядке: содержание меры принуждения; лица, уполномоченные применять конкретную меру; основания применения меры принуждения; цели применения меры принуждения; порядок применения меры обеспечения, включающий процедуру и способ фиксации ее применения.

К числу предусмотренных КоАП РФ мер административно-процессуального принуждения, обеспечивающих *участие в производстве* по делу об административном правонарушении лиц, участие которых является по закону обязательным, относятся:

1) доставление;

2) административное задержание;

3) привод.

Применение этих мер направлено на то, чтобы создать необходимые условия для выполнения участниками производства законных требований должностного лица, ведущего производство по делу об административном правонарушении. Их применение позволяет обеспечить своевременное выполнение необходимых процессуальных действий, в которых участие конкретных лиц является обязательным; правильное рассмотрение дела и исполнение принятого по нему постановления.

Каждая из перечисленных мер административно-процессуального принуждения связана с ограничением свободы передвижения, прежде всего, лица, в отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении, и применяется в целях, на основаниях и в порядке, установленных КоАП РФ.

Доставление. В соответствии с частью 1 статьи 27.2 КоАП РФ доставление «есть принудительное препровождение физического лица, а в случаях, предусмотренных пунктами 3, 8 и 10.1 настоящей части, судна и других орудий совершения административного правонарушения в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным». При этом сотрудники органов внутренних дел осуществляют доставление «в служебное помещение органа внутренних дел (полиции) или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения» (пп. 1, 2 ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ).

Доставление как способ принудительного воздействия представляет собой перемещение физического лица, судна и других орудий совершения административного правонарушения в пространстве от места совершения (выявления) административного правонарушения к месту дальнейшего разбирательства, которое будет осуществляться в рамках производства по делу об административном правонарушении в служебном помещении органов внутренних дел.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод, что доставление, осуществляемое сотрудниками органов внутренних дел в соответствии со статьей 27.2 КоАП РФ, следует считать самостоятельной мерой принуждения. Об этом, прежде всего, четко свидетельствует его целевое назначение — создание условий для составления протокола об административном правонарушении.

Доставление физического лица как самостоятельную меру административно-процессуального обеспечения характеризует то, что она отличается от административного задержания:

1) по кругу лиц, уполномоченных осуществлять данную меру;

2) по основаниям;

3) по порядку и срокам ее применения.

Вместе с тем доставление физического лица и административное задержание тесно взаимосвязаны между собой, так как первое по действующему законодательству всегда предшествует второму.

Доставление физического лица, установленное статьей 27.2 КоАП РФ, **может осуществляться** должностными лицами органов внутренних дел (полиции) при выявлении, прежде всего, тех административных правонарушений, дела о которых в соответствии со статьей 23.3 КоАП РФ рассматривают органы внутренних дел (полиция), либо при выявлении административных правонарушений, по делам о которых в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ органы внутренних дел (полиция) составляют протоколы об административных правонарушениях, а также при выявлении любых административных правонарушений в случае обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях.

При непосредственном обнаружении «достаточных данных, указывающих на наличие **события** административного правонарушения» должностное лицо, уполномоченное составлять протоколы об административных правонарушениях, на месте обнаружения правонарушения производит предварительное разбирательство с лицом, совершившим (совершающим) противоправное деяние. В рамках данного предварительного разбирательства оно предпринимает необходимые меры для прекращения правонарушения, применяя при этом необходимые меры административного пресечения (требует прекращения правонарушения, применяет физическую силу, специальные средства). Затем, удостоверившись в наличии установленных законом признаков административного правонарушения и отсутствии обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении (ст. 24.5 КоАП РФ), на основе имеющихся сведений принимает решение о возбуждении производства по делу об административном правонарушении и составлении соответствующего процессуального документа. И только после принятия такого решения применяются меры, обеспечивающие производство по данному делу, в том числе доставление физического лица.

Дальнейшее разбирательство с лицом, совершившим административное правонарушение, осуществляется уже в рамках начатого производства по делу об административном правонарушении в соответствии с требованиями КоАП РФ и ведомственных нормативных актов[1]. Так, при разбирательстве с нарушителем, доставленным в дежурную часть, оперативный дежурный обязан, в первую очередь, выяснить «основания» доставления, принять от должностного лица, осуществившего доставление, письменный

[1] См.: Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан : приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389 (ред. от 06.07.2020).

рапорт или протокол о доставлении (п. 8.1 Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части…).

При выяснении оснований доставления устанавливается наличие хотя бы одного из **поводов** к возбуждению дела об административном правонарушении, предусмотренных частью 1 статьи 28.1 КоАП РФ, и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения (см.: ч. 3 ст. 28.1 КоАП РФ), а также **обстоятельств**, по которым стало невозможным составление протокола об административном правонарушении на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным (см.: ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ).

Обстоятельствами, по которым может стать невозможным составление протокола об административном правонарушении на месте выявления административного правонарушения, вызывающими необходимость доставления, к примеру, являются:

— отсутствие документов у лица, совершившего правонарушение, и невозможность установить на месте его личность;

— нахождение данного лица в состоянии опьянения;

— отсутствие у лица, совершившего правонарушение, постоянного места жительства;

— поведение лица, совершившего правонарушение, препятствующее нормальному осуществлению необходимых процессуальных действий;

— необходимость осуществления процессуальных действий, выполнить которые на месте совершения правонарушения невозможно;

— иные поводы (правонарушение выявил и доставил виновного в дежурную часть сотрудник, не уполномоченный составлять протокол по данному административному правонарушению).

При этом не следует смешивать доставление, осуществляемое в порядке статьи 27.2 КоАП РФ, с доставлением, которое производится в соответствии с пунктами 14, 15 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции» в установленном порядке[1] в отношении следующих категорий лиц:

1) граждан, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации или в созданные специализированные организации[2] и (или)

---

[1] Об утверждении Порядка доставления лиц, находящихся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, в медицинские организации или специализированные организации либо в служебные помещения территориальных органов или подразделений полиции : приказ МВД России от 13 апреля 2021 г. № 212.

[2] Об утверждении Правил организации деятельности специализированных организаций для оказания помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения : приказ Минздрава России № 689н, Минтруда России № 440н, МВД России № 509 от 30 июня 2021 г.

2) граждан, находящихся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, если есть основания полагать, что они могут причинить вред жизни и здоровью граждан, нанести ущерб имуществу, по письменному заявлению граждан, находящихся совместно с ними в жилище, в медицинские организации или специализированные организации либо в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции;

3) граждан, находящихся в розыске как скрывшихся от органов дознания, следствия или суда, либо как уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, либо как пропавших без вести;

4) несовершеннолетних, совершивших правонарушения или антиобщественные действия, а также безнадзорных и беспризорных в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, либо в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции[1].

Эти виды доставления, относятся к числу общих мер административного пресечения. Время, необходимое для доставления (а также для вытрезвления доставленного лица), законодатель не включает в срок административного задержания, производимого в порядке статьи 27.3 КоАП РФ.

Время, необходимое для *доставления* физического лица в соответствии со статьей 27.2 КоАП РФ, конкретно не определено. В КоАП РФ лишь отмечается, что оно должно быть осуществлено в **возможно короткий срок** (ч. 2 ст. 27.2 КоАП РФ).

Часть 3 статьи 27.2 КоАП РФ предусматривает альтернативный порядок фиксации применения доставления. О доставлении *составляется* **протокол** либо *делается* соответствующая *запись в* **протоколе об административном правонарушении** или в **протоколе об административном задержании**. Фиксация производится после доставления.

К основным нарушениям процессуальных требований КоАП РФ, встречающимся в протоколах о применении доставления, составленных должностными лицами органов внутренних дел, можно отнести:

— отсутствие указания времени доставления физического лица в помещение органов внутренних дел;

— отсутствие подписи доставленного лица.

Доставлению подлежат суда и другие орудия совершения административного правонарушения на воде при пресечении административных правонарушений должностными лицами войск национальной гвардии, пограничных и таможенных органов. В качестве меры обеспечения доставление

[1] Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федер. закон Рос. Федерации от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ.

в порт судна, подлежащего задержанию или аресту, было внесено в 2011 г. (порядок установлен Постановлением Правительства Российской Федерации № 1452[1]).

Административное задержание согласно части 1 статьи 27.3 КоАП РФ определяется как «кратковременное ограничение свободы физического лица» и применяется в исключительных случаях. Осуществление административного задержания законодатель связывает с содержанием задержанных лиц «в специально отведенных для этого помещениях»[2] органов, указанных в статье 27.3 КоАП РФ (ч. 1 ст. 27.6).

Верховный Суд Российской Федерации, разъясняя порядок применения отдельных норм закона, выделяет обстоятельства, при которых возможно применение административного задержания: поведение лица, свидетельствующее о том, что оно может повторить противоправное действие, наличие достаточных оснований полагать, что оно может скрыться от судебного разбирательства, отсутствие у него определенного места жительства, необходимость применения в отношении этого лица процессуальных действий, условием которых является его личное участие, закрепление доказательств, нужных для полного, разностороннего и правильного рассмотрения дела[3].

Сроки *административного задержания* устанавливает статья 27.5 КоАП РФ. По общему правилу срок административного задержания *не* должен превышать **трех часов**, за исключением случаев, предусмотренных частями 2 и 3 статьи 27.5 КоАП РФ. Так, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, указанном в части 2 статьи 27.5 КоАП РФ, «в случае необходимости» для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения может быть подвергнуто административному задержанию на срок не **более сорока восьми часов**.

Кроме того, на срок не более сорока восьми часов может быть подвергнуто административному задержанию лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный

---

[1] См.: Правила хранения, содержания, обеспечения безопасной стоянки и возврата задержанных или арестованных судов, возмещения владельцам объектов инфраструктуры портов расходов, связанных с хранением судна и обеспечением жизнедеятельности его экипажа : постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1452. Пп. 5, 6.

[2] См.: Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц : постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2003 г. № 627 (ред. от 26.11.2013).

[3] О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2018 № 28.

арест или административное выдворение за пределы Российской Федерации. Чтобы применить данное административное задержание, необходимо вначале доставить лицо, совершившее административное правонарушение, влекущее соответствующую меру административного наказания, в дежурную часть органа внутренних дел для составления протокола об этом административном правонарушении.

Срок административного задержания лица исчисляется с момента доставления в соответствии со статьей 27.2 КоАП РФ. Рассматривая границы сроков задержания, необходимо отметить особенность исчисления срока задержания лица, находящегося в состоянии опьянения, который исчисляется с момента вытрезвления лица, но не должен превышать сорока восьми часов с момента доставления. Порядок исчисления сроков задержания лиц, находящихся в состоянии опьянения, введен в закон по указанию Конституционного Суда Российской Федерации после признания нормы, действующей до 2016 г., не соответствующей Конституции Российской Федерации[1], что значительно сократило время разбирательства с задержанным в связи с тем, что срок задержания включает в себя и период вытрезвления лица.

Уполномоченные органы и виды административных правонарушений, по которым их должностные лица вправе осуществлять административное задержание, перечислены в части 1 статьи 27.2 КоАП РФ. Перечень должностных лиц, уполномоченных осуществлять административное задержание от имени этих органов, устанавливается соответствующим федеральным органом исполнительной власти.

В частности, должностные лица органов внутренних дел (полиции) вправе осуществлять административное задержание при выявлении административных правонарушений, дела о которых в соответствии со статьей 23.3 КоАП РФ рассматривают органы внутренних дел (полиция), либо административных правонарушений, по делам о которых в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ органы внутренних дел (полиция) составляют протоколы об административных правонарушениях, а также при выявлении любых административных правонарушений в случае обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях.

Согласно пункту 2 приказа МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание» долж-

[1] По делу о проверке конституционности части 4 статьи 27.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданина Е. С. Сизикова : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2016 № 25-П.

ностные лица, перечисленные в пункте 1 Перечня должностных лиц системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, осуществляют административное задержание в соответствии с пунктами 1, 4 и 9 части 1 статьи 27.3 КоАП РФ.

Раскрывая основания для административного задержания, отметим, что речь идет о лице, доставленном в служебное помещение органа внутренних дел за совершение административного правонарушения.

Только после того, как будет установлено наличие **состава** административного правонарушения, совершенного доставленным лицом, с ним производятся действия в соответствии с требованиями КоАП РФ (в случаях, предусмотренных статьей 27.3 КоАП РФ, в соответствии с подпунктом 48.2 Наставления по организации деятельности дежурных частей системы органов внутренних дел Российской Федерации оперативный дежурный обязан применить в отношении доставленного лица административное задержание).

Согласно статье 27.3 КоАП РФ административное задержание применяется в исключительных случаях, если это необходимо «для обеспечения правильного и своевременного **рассмотрения дела** об административном правонарушении, **исполнения постановления** по делу об административном правонарушении».

Лица, задержанные в административном порядке, должны содержаться в специально отведенных помещениях органов, должностные лица которых уполномочены на применение данной меры (в территориальных органах МВД России таковыми являются комнаты содержания задержанных лиц при дежурных частях — КСЗЛ), либо в специальных учреждениях, создаваемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Порядок содержания задержанных лиц установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2003 г. № 627[1]. Указанные помещения должны отвечать санитарным требованиям и исключать возможность их самовольного оставления.

Перед отправлением задержанного лица в специальное помещение должностное лицо, уполномоченное осуществлять административное задержание, организует (проводит) личный досмотр и досмотр вещей задержанного лица.

Об осуществлении указанных действий составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе административного задержания.

---

[1] Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц : постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2003 г. № 627 (ред. от 26.11.2013).

Одновременно производятся опрос и осмотр задержанного лица в целях выявления у него психических, инфекционных и угрожающих жизни заболеваний.

Задержанные на срок более трех часов лица обеспечиваются питанием по норме питания для подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в следственных изоляторах Федеральной службы исполнения наказаний, в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел Российской Федерации и пограничных органов Федеральной службы безопасности, на мирное время, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2005 г. № 205.

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.

Задержанному лицу разъясняются его права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании.

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.

Как показывает анализ практики, в протоколах о применении административного задержания, составленных должностными лицами органов внутренних дел, встречаются следующие нарушения процессуальных требований КоАП РФ: отсутствует указание мотивов административного задержания, характеризующих его исключительность; отсутствуют подписи задержанного лица; отсутствуют отметки о времени окончания административного задержания.

По просьбе задержанного лица о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учебы), а также защитник.

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 части 1 статьи 2.5 КоАП РФ, — орган или учреждение, в котором задержанный проходит службу.

Об административном задержании члена общественной наблюдательной комиссии, образованной в соответствии с законодательством Российской Федерации, незамедлительно уведомляются секретарь Общественной палаты Российской Федерации и соответствующая общественная наблюдательная комиссия.

Задержанному лицу по истечении срока задержания возвращаются изъятые у него предметы (вещи, документы, ценности и деньги), за исключением предметов, являющихся орудием или непосредственным объектом правонарушения (до решения вопроса по существу) либо находящихся в розыске или изъятых из гражданского оборота, а также поддельных документов.

Привод (ст. 27.15 КоАП РФ). Привод, в отличие от доставления и административного задержания, которые применяются на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, применяется на стадии рассмотрения данного дела.

Основанием для применения привода является одновременное наличие двух обстоятельств, изложенных в части 1 статьи 27.15 КоАП РФ, а именно: 1) если рассмотрение дела об административном правонарушении отложено в связи с неявкой без уважительной причины физического лица либо законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, а также свидетеля[1]; 2) их отсутствие препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с законом. В таком случае судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, выносят определение о приводе указанных лиц[2].

Привод может быть применен в отношении следующих участников производства по делу об административном правонарушении:

— 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;

— свидетеля[3];

— лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении дела об административном правонарушении.

Содержание. Приводом обеспечивается доставление указанных выше лиц в орган, к должностному лицу, рассматривающему дело, и их участие

---

[1] См.: КоАП РФ. Ч. 1 ст. 27.15.

[2] См.: КоАП РФ. Ч. 3 ст. 29.4, п. 8 ч. 1 ст. 29.7.

[3] Обязанность дать правдивые показания исполняется свидетелем с учетом его права «не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников», закрепленного в п. 1 ч. 3 ст. 25.6 КоАП РФ.

в рассмотрении дела. Он состоит в принудительном препровождении указанных выше лиц в орган, к должностному лицу, рассматривающему дело, и ограничении их передвижения в течение времени, необходимого для рассмотрения дела.

Привод осуществляется:

1) органом, уполномоченным на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов[1], на основании определения судьи или постановления должностного лица указанного органа, рассматривающих дело об административном правонарушении, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов[2];

2) органом внутренних дел (полицией) на основании определения указанного органа, иного органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел[3].

Орган внутренних дел (полиция) осуществляют привод в порядке, установленном Инструкцией о порядке осуществления привода (далее — Инструкция), утвержденной приказом МВД России от 21 июня 2003 г. № 438.

Основанием для привода 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, свидетеля, а также лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении дела об административном правонарушении, *является поступившее в орган внутренних дел* **определение** органа внутренних дел (полиции), иного органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, в соответствии с частью 3 статьи 29.4 и пунктом 8 части 1 статьи 29.7 КоАП РФ.

При получении определения о приводе руководитель организует проверку указанных в нем сведений о лице, подлежащем приводу, а также принимает меры к установлению его фактического местонахождения.

---

[1] Судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов Федеральной службы судебных приставов.

[2] Об утверждении Порядка осуществления привода судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов : приказ Минюста России от 13 июля 2016 г. № 164 (ред. от 09.08.2023).

[3] Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода : приказ МВД России от 21 июня 2003 г. № 438 (ред. от 01.02.2012).

Для осуществления привода руководитель выделяет сотрудника или группу (наряд) сотрудников полиции с учетом вида административного правонарушения, по которому вынесено определение о приводе. Состав и численность группы (наряда) сотрудников полиции определяются руководителем, исходя из конкретных условий, необходимых для исполнения определения о приводе.

Действующее законодательство не устанавливает времени исполнения привода. Время исполнения привода, на наш взгляд, будет включать время с момента объявления под расписку лицу, подлежащему приводу, определения о приводе до окончания рассмотрения дела и вынесения по нему постановления, если речь идет о лице, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или его законных представителях, либо до окончания исполнения свидетелем, возложенных на него процессуальных обязанностей.

Привод не может производиться в ночное время, за исключением случаев, не терпящих отлагательства, а привод лица в возрасте до шестнадцати лет может производиться только с уведомлением его родителей или законных представителей.

Отметка об исполнении. В Инструкции о порядке осуществления привода сроки и место пребывания лица, подвергнутого приводу, в органе, у должностного лица, рассматривающего дело, не конкретизированы. В пункте 14 Инструкции указывается только на то, что «по исполнению определения о приводе сотрудник полиции, его осуществлявший, получает от инициатора привода расписку с указанием времени исполнения».

Применение доставления, административного задержания и привода обеспечивает участие лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, законных представителей, свидетеля в предусмотренных КоАП РФ процессуальных действиях, в том числе направленных на установление личности нарушителя, обнаружение и исследование доказательств.

§ 3. Меры, обеспечивающие пресечение административного правонарушения

К числу мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, направленных на пресечение административного правонарушения, относятся:

1) отстранение от управления транспортными средствами;

2) задержание транспортного средства;

3) временный запрет деятельности.

Основания и порядок применения таких мер, как отстранение от управления транспортными средствами и задержание транспортного средства

определены соответственно частями 1–5 статьи 27.12 КоАП РФ и частями 2–5 статьи 27.13 КоАП РФ. Перечисленные меры применяются, главным образом, для прекращения обнаруженного административного правонарушения, а не для обеспечения процессуальных действий. Об этом свидетельствуют сроки применения этих мер. Задержание транспортного средства (ч. 1 ст. 27.13 КоАП РФ) применяется до устранения причины задержания в порядке, установленном пунктами 244–255 Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения, утвержденного приказом МВД России от 23 августа 2017 г. № 664.

Данные меры административного пресечения включены в перечень мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, поскольку применяются после выявления административного правонарушения в ходе разбирательства по делу, однако основной для этих мер является не процессуальная цель, а цель пресечения административного правонарушения, о которой сказано в статье 27.1 КоАП РФ.

Отстранение от управления транспортным средством (ст. 27.12 КоАП РФ). Лицо, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, а также лица, совершившие административные правонарушения, предусмотренные частями 2 и 3 статьи 11.8, частью 1 статьи 11.8.1, частью 1 статьи 12.3, частью 2 статьи 12.5, частями 1, 2 и 4 статьи 12.7 КоАП РФ, подлежат *отстранению от управления транспортным средством* до устранения причины отстранения.

Закон предоставляет право применения данной меры обеспечения должностным лицам, осуществляющим функции государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортных средств[1], при этом привязывает это применение к лицам, управляющим транспортным средством «соответствующего вида», а не только водителей автотранспортных средств. К примеру, отстранять от управления иными видами транспорта вправе речные судоходные инспекции, государственные инспекции по маломерным судам за управление судном лицом, не имеющим права управления этим судном (ч. 2 ст. 11.8 КоАП РФ), и другие уполномоченные органы.

КоАП РФ предусматривает два **основания** отстранения от управления транспортным средством:

[1] Осуществление контрольно-надзорных функций в сфере обеспечения безопасности движения и эксплуатации того или иного вида транспорта принадлежит Госавтоинспекции, Государственной инспекции по маломерным судам и др.

1) достаточные основания полагать, что лицо находится в состоянии опьянения;

2) если лицо совершило одно из перечисленных в части 1 статьи 27.12 КоАП РФ административных правонарушений.

Первое основание является предположительным, поэтому отстранение от управления транспортным средством закон связывает с освидетельствованием на состояние алкогольного опьянения или направлением на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Наличие достаточных оснований полагать, что лицо, которое управляет транспортным средством, находится в состоянии опьянения (запах алкоголя изо рта, и (или) неустойчивость позы, и (или) нарушение речи, и (или) резкое изменение окраски кожных покровов лица, и (или) поведение, не соответствующее обстановке)[1].

Вторым основанием отстранения от управления транспортным средством является совершение следующих административных правонарушений:

— управление судном лицом, не имеющим права управления этим судном, или передача управления судном лицу, не имеющему права управления (ч. 2 ст. 11.8 КоАП РФ);

— управление судном (в том числе маломерным, подлежащим государственной регистрации), не зарегистрированным в установленном порядке либо имеющим неисправности, с которыми запрещена его эксплуатация (ч. 3 ст. 11.8 КоАП РФ);

— управление маломерным судном судоводителем, не имеющим при себе удостоверения на право управления маломерным судном, судового билета маломерного судна или его копии, заверенной в установленном порядке, а равно документов, подтверждающих право владения, пользования или распоряжения управляемым им судном в отсутствие владельца (ч. 1 ст. 11.8.1 КоАП РФ);

— управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов на право управления им, регистрационных документов на транспортное средство (ч. 1 ст. 12.3 КоАП РФ);

— управление транспортным средством с заведомо неисправными тормозной системой (за исключением стояночного тормоза), рулевым управлением или сцепным устройством (в составе поезда) (ч. 2 ст. 12.5 КоАП РФ);

— управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством (за исключением учебной езды) (ч. 1 ст. 12.7 КоАП РФ);

— управление транспортным средством водителем, лишенным права управления транспортным средством (ч. 2 ст. 12.7 КоАП РФ).

---

[1] Правила освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 21 октября 2022 г. № 1882). П. 2.

Рассматриваемая мера обеспечения производства применяется должностными лицами, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, как в **целях** пресечения правонарушений, так и в целях обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Применяя указанную меру, уполномоченное должностное лицо пресекает правонарушение и одновременно способствует всестороннему и объективному рассмотрению дела об административном правонарушении.

Отстранение лица от управления транспортным средством по основаниям, предусмотренным КоАП РФ, осуществляется непосредственно после выявления соответствующих оснований в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи путем запрещения управления этим транспортным средством данным водителем до устранения причины отстранения.

Применение данной меры обеспечения производства оформляется **протоколом**, который подписывается как сотрудником, его составившим, так и лицом, в отношении которого применена указанная мера. В случае если водитель транспортного средства отказывается от подписания протокола, то в нем делается соответствующая запись. Копия протокола вручается лицу, в отношении которого применена рассматриваемая мера.

Задержание транспортного средства (ст. 27.13 КоАП РФ), то есть 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), хранение на специализированной стоянке до устранения причины задержания.

При невозможности по техническим характеристикам транспортного средства его перемещения и помещения на специализированную стоянку в случае совершения административного правонарушения, предусмотренного частями 1, 2 или 3 статьи 12.21.1 или частью 1 статьи 12.21.2 КоАП РФ, задержание осуществляется путем прекращения движения при помощи блокирующих устройств.

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 либо лицами, указанными в части 3 статьи 27.13 КоАП РФ, в ближайшее место, где данное транспортное средство таких препятствий создавать не будет.

Задержание транспортного средства применяется при наличии **оснований**, перечисленных в части 1 статьи 27. 13 КоАП РФ, например, при нарушениях правил эксплуатации транспортного средства и управления транспортным средством соответствующего вида, предусмотренных

частями 2 и 3 статьи 11.8, частью 1 статьи 11.8.1, статьями 11.9, 11.26, 11.29, частью 1 статьи 12.3, частью 2 статьи 12.5, частями 1, 2 и 4 статьи 12.7, частями 1 и 3 статьи 12.8, частями 4 и 5 статьи 12.16, частями 2–4 и 6 статьи 12.19, частями 1–6 статьи 12.21.1, частью 1 статьи 12.21.2, статьей 12.26, частью 3 статьи 12.27, частью 2 статьи 14.38 КоАП РФ.

Изменениями, внесенными в КоАП РФ в августе 2023 г. данная мера применяется при возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 12.21.5, частью 1 статьи 20.25 (в части неуплаты административного штрафа, назначенного за административное правонарушение, предусмотренное статьей 11.23, 11.26, 11.27 или 11.29 либо главой 12 КоАП РФ, совершенное на транспортном средстве, зарегистрированном в иностранном государстве)[1].

Кто применяет. 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*. Указанными должностными лицами составляется протокол о применении данной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Порядок задержания автотранспортного средства сотрудниками полиции предусмотрен пунктами 223–226 Административного регламента, утвержденного Приказом МВД России от 23 августа 2017 г. № 664. При задержании маломерных судов необходимо руководствоваться Правилами пользования маломерными судами, утвержденными приказом МЧС России от 6 июля 2020 г. № 487[2], содержащими перечень неисправностей, при наличии которых эксплуатация их запрещена.

Документирование. Протокол о задержании транспортного средства составляется по форме, установленной приложением № 15 Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения[3]. Копия протокола о задержании транспортного средства вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, и 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.

---

[1] О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 4 августа 2023 г. № 425-ФЗ.

[2] Об утверждении Правил пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации : приказ МЧС России от 6 июля 2020 г. № 487.

[3] Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения : приказ МВД России от 2 мая 2023 г. № 264.

Срок задержания транспортного средства исчисляется с момента составления протокола об административном правонарушении.

В случае устранения причины задержания транспортного средства на месте выявления административного правонарушения в присутствии лица (предоставление документов, предусмотренных Правилами дорожного движения; устранение неисправностей тормозной системы, рулевого управления или сцепного устройства (в составе поезда); устранение нарушения правил остановки или стоянки транспортных средств на проезжей части, повлекшее создание препятствий для движения других транспортных средств, либо остановки или стоянки транспортного средства в тоннеле; устранение нарушения правил перевозки крупногабаритных, тяжеловесных либо опасных грузов; предоставление для управления транспортным средством иного лица при отсутствии оснований для его отстранения от управления транспортным средством) до начала перемещения задерживаемого транспортного средства помещение транспортного средства на специализированную стоянку не осуществляется.

Решение вопросов, касающихся порядка перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, их хранение и возврат, порядок оплаты стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств урегулированы законами субъектов Российской Федерации, за исключением транспортных средств, перемещаемых в специальном порядке.

Специальный порядок задержания осуществляется в соответствии с Правилами, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 1 496 и применяется в отношении транспортных средств, принадлежащих:

— Вооруженным силам Российской Федерации;

— войскам национальной гвардии Российской Федерации;

— спасательным воинским формированиям федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны.

Особенности осуществления задержания судна, доставленного в порт Российской Федерации, устанавливаются положениями статьи 27.13.1 КоАП РФ.

Закон предусматривает, что о задержании иностранного судна федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, незамедлительно уведомляет дипломатическое представительство или консульское учреждение государства флага судна в Российской Федерации.

Временный запрет деятельности (ст. 27.16 КоАП РФ) заключается в кратковременном, установленном на срок до рассмотрения дела судом либо иными уполномоченными должностными лицами, прекращении деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Основание. Временный запрет деятельности может применяться, если за совершение административного правонарушения возможно назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности (п. 9 ст. 3.2 КоАП РФ).

Временный запрет деятельности может применяться только в исключительных случаях, если это необходимо для предотвращения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды, для устранения допущенных нарушений, выразившихся в незаконном привлечении к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в несоблюдении установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, либо в нарушении правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), либо в повторном неприменении в установленных федеральными законами случаях контрольно-кассовой техники, а также для предотвращения дальнейшего незаконного осуществления деятельности по предоставлению потребительских кредитов (займов), в том числе обязательства заемщика по которым обеспечены ипотекой, и если предотвращение указанных обстоятельств другими способами невозможно.

Не является временным запретом деятельности и не подпадает под требования КоАП РФ приостановление операций по счетам организации, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом. Такое приостановление операций производится постановлением Федеральной службы по финансовому мониторингу в соответствии со статьей 8 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»[1].

Кто применяет. Временный запрет деятельности осуществляется должностным лицом, уполномоченным в соответствии со статьей 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности.

Данная мера обеспечения производства может применяться должностными лицами органов внутренних дел при выявлении правонарушений,

[1] О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : федер. закон Рос. Федерации от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ (ред. от 19.10.2023).

предусмотренных, к примеру, статьями 6.3, 6.6, 6.13, 6.14, 6.15, 6.16, 6.20, 6.21, 8.2, 8.3, 8.6, 8.21, 8.31, 9.4, 10.3, 13.12, 14.1, 14.4, 14.20, 20.4 КоАП РФ.

Документирование. О временном запрете деятельности составляется протокол, в котором указываются основание применения этой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы должностного лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, объект деятельности, подвергшийся временному запрету деятельности, время фактического прекращения деятельности, объяснения лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законного представителя юридического лица.

Протокол о временном запрете деятельности подписывается составившим его должностным лицом, лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законным представителем юридического лица. В случае если кем-либо из указанных лиц протокол не подписан, должностное лицо делает в нем об этом соответствующую запись.

Копия протокола о временном запрете деятельности вручается под расписку лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законному представителю юридического лица.

При временном запрете деятельности должностным лицом, составившим протокол о временном запрете деятельности, производится наложение пломб, опечатывание помещений, мест хранения товаров и иных материальных ценностей, касс, а также применяются другие меры по исполнению должностным лицом юридического лица, лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законным представителем юридического лица указанных в протоколе о временном запрете деятельности мероприятий, необходимых для временного запрета деятельности.

§ 4. Меры, обеспечивающие получение доказательств

В соответствии с принципом презумпции невиновности, закрепленным в статье 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 КоАП РФ». При этом использование доказательств, полученных с нарушением закона, не допускается. Для сбора доказательств сотрудниками органов внутренних дел применяются разнообразные предусмотренные главой 27 КоАП РФ принудительные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, к числу которых относятся:

— личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице;

— досмотр транспортного средства;

— осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов;

— освидетельствование на состояние алкогольного опьянения;

— направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения;

При применении подавляющего большинства перечисленных мер обязательно присутствие двух понятых или ведение видеозаписи.

Кроме того, в рамках производства по делам об административных правонарушениях сотрудники органов внутренних дел вправе проверять документы, удостоверяющие личность лица, совершившего противоправные действия (бездействие).

Эти меры, как справедливо отмечает В. Р. Кисин, объединяет общая процессуальная направленность: все они служат цели получения информации, которая может быть положена в основу вывода по делу об административном правонарушении. Их применение направлено на обеспечение административного процесса информацией, имеющей доказательственное значение, они «являются способами обнаружения и закрепления доказательств»[1].

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ст. 27.7 КоАП РФ)**.** Понятие досмотра (личного и вещей, находящихся при физическом лице) как принудительной меры административно-процессуального обеспечения раскрывается в статье 27.7 КоАП РФ. Под ним понимается «обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности», которое осуществляется «в *случае необходимости* в целях *обнаружения* орудий совершения либо предметов административного правонарушения» должностными лицами, указанными в статьях 27.2, 27.3 КоАП РФ. Суть досмотра состоит в принудительном изучении вещей и одежды физического лица в целях обнаружения предметов и документов, имеющих значение по делу[2].

Кто применяет. Личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице, вправе применять должностные лица, имеющие право в соответствии со статьями 27.2, 27.3 КоАП РФ осуществлять доставление и административное задержание.

Указанные процессуальные меры могут применяться, прежде всего, при наличии повода к возбуждению дела об административном правонарушении, закрепленного в пункте 1 статьи 28.1 КоАП РФ, в целях обнаруже-

---

[1] Кисин В. Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией : учебное пособие. — М. : МВШМ МВД СССР, 1987. С. 37.

[2] Там же. С. 43.

ния орудий совершения либо предметов административного правонарушения. Из содержания части 1 статьи 27.7 КоАП РФ можно сделать вывод, что применяться они могут не во всех случаях, а при необходимости. На практике личному досмотру подвергаются все лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, при доставлении их в орган внутренних дел.

Необходимость проведения личного досмотра и досмотра вещей определяется, прежде всего, признаками совершенного (совершаемого) правонарушения, послужившего поводом к возбуждению дела об административном правонарушении. Кроме того, в соответствии с Федеральным законом «О полиции» полиции предоставлено право осуществлять личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях, «если имеются основания полагать, что эти граждане имеют при себе оружие, боеприпасы, патроны к оружию, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры либо ядовитые или радиоактивные вещества, а также скрывают предметы хищения»[1] (п. 16 ст. 13 Федерального закона «О полиции»).

Цель личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, состоит не только в обнаружении вещественных доказательств[2] по делу об административном правонарушении, но и в фиксации факта их обнаружения в установленном КоАП РФ порядке.

Личный досмотр производится **лицом одного пола** с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола. Личный досмотр является единственной мерой, когда привлечение понятых обязательно, а применение видеосъемки недопустимо. При осуществлении иных процессуальных действий, отнесенных КоАП РФ к мерам обеспечения производства по делу, участие понятых необязательно, если данные действия фиксируются видеосъемкой.

Досмотр **вещей**, находящихся при физическом лице (ручной клади, багажа, орудий охоты и рыбной ловли, добытой продукции и иных предметов), осуществляется уполномоченными на то должностными лицами в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

Так, в частях 6, 7, 8 статьи 26.6 КоАП РФ детально регламентирован порядок оформления результатов проведенного личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице.

---

[1] В ред. Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 424-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон “О полиции”».

[2] Под вещественными доказательствами по делу об административном правонарушении в соответствии с ч. 1 ст. 26.6 КоАП РФ понимаются орудия совершения или предметы административного правонарушения, в том числе орудия совершения или предметы административного правонарушения, сохранившие на себе его следы.

Досмотр транспортного средства (ст. 27.9 КоАП РФ) **любого вида** осуществляется в целях *обнаружения* орудий совершения либо предметов административного правонарушения. Под досмотром транспортного средства любого вида понимается «обследование транспортного средства, проводимое без нарушения его конструктивной целостности».

В статье 27.9 КоАП РФ обстоятельно расписаны правила проведения и процессуального оформления данного вида досмотра. Однако на вопрос, в каких случаях может возникнуть необходимость применения данной меры принуждения, КоАП РФ ответа не дает, то есть об основаниях применения досмотра транспортного средства в статье 27.9 ничего не сказано.

Досмотр транспортного средства осуществляется *лицами,* указанными в статьях 27.2, 27.3 КоАП РФ, в *присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи*.

Досмотр транспортного средства осуществляется в присутствии лица, во владении которого оно находится. В случаях, не терпящих отлагательства, досмотр транспортного средства может быть осуществлен в отсутствие указанного лица. В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

Транспортное средство досматривается в присутствии владельца после того, как водитель и пассажиры покинут салон автомобиля и у сотрудников полиции появится возможность их контролировать. Допускается проведение досмотра транспортного средства без участия владельца в случаях, не терпящих отлагательства. Кодекс не раскрывает характер случаев, при которых возможно осуществить досмотр транспорта в отсутствие владельца, оценка их возлагается на должностное лицо, уполномоченное осуществлять процессуальные действия, таковыми могут являться случаи нахождения в транспорте предметов, представляющих опасность для окружающих.

Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (ст. 27.8 КоАП РФ), используемых для осуществления предпринимательской деятельности. Осмотр производится должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии со статьей 28.3 КоАП РФ в присутствии представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя, а также в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

Осмотр помещений и территорий, используемых для осуществления предпринимательской деятельности, по сути, является разновидностью досмотра, осуществляемого в отношении физического лица, находящихся при нем вещей, или досмотра транспортного средства. Однако, определяя порядок его проведения и процессуального оформления результатов осмотра, законодатель не счел нужным указать ни основания, ни цели его проведения.

В ходе проведения осмотра, как указано в части 3 статьи 27.8 КоАП РФ, «в *случае необходимости* применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств», то есть фиксация вещественных доказательств производится в случае необходимости, другими словами, в случае их обнаружения.

Об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов составляется протокол. Причем по смыслу части 4 статьи 27.8 КоАП РФ протокол составляется независимо от того, обнаружены вещественные доказательства в ходе осмотра, или нет.

Приведенные положения статьи 27.8 КоАП РФ позволяют сделать вывод о том, что осмотр помещений и территорий, используемых для осуществления предпринимательской деятельности, в таком его виде является скорее формой контроля за осуществлением юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем предпринимательской деятельности, нежели мерой административно-процессуального принуждения.

В рамках производства по делу об административном правонарушении в соответствии с частями 1 и 1.1 статьи 27.12 КоАП РФ[1] предусмотрены также такие меры, как *освидетельствование на состояние алкогольного опьянения* лиц, управляющих транспортными средствами, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, и *направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения* ***в*** случаях, предусмотренных КоАП РФ.

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения (ч. 1.1, 6, 7 ст. 27.12 КоАП РФ). Согласно части 1.1 статьи 27.12 КоАП РФ лицо, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, подлежит освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения в соответствии с частью 6 статьи 27.12 КоАП РФ.

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения представляет собой процедуру, проводимую уполномоченным должностным лицом после отстранения от управления транспортным средством водителя с использованием технических средств измерения, обеспечивающих запись результатов исследования на бумажном носителе, разрешенных к применению Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения, поверенных в установленном порядке Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии, тип которых внесен в государственный реестр утвержденных типов средств измерений в отношении водителя.

---

[1] В ред. Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 196-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 28 Федерального закона "О безопасности дорожного движения"» (ред. от 31.12.2014).

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения осуществляются в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 21 октября 2022 г. № 1 882 «О порядке освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения».

Достаточным основанием полагать, что водитель транспортного средства находится в состоянии опьянения, является наличие одного или нескольких следующих признаков:

а) запах алкоголя изо рта;

б) неустойчивость позы;

в) нарушение речи;

г) резкое изменение окраски кожных покровов лица;

д) поведение, не соответствующее обстановке.

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, 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.

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения в соответствии с установленным законом порогом концентрации этилового спирта в выдыхаемом воздухе осуществляется с использованием технических средств измерения, обеспечивающих запись результатов исследования на бумажном носителе, разрешенных к применению Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения, поверенных в установленном порядке Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии, тип которых внесен в государственный реестр утвержденных типов средств измерений.

Перед освидетельствованием на состояние алкогольного опьянения должностное лицо, которому предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, или должностное лицо военной автомобильной инспекции информирует освидетельствуемого водителя транспортного средства о порядке освидетельствования с применением технического средства измерения, целостности клейма государственного поверителя, наличии свидетельства о поверке или записи о поверке в паспорте технического средства измерения.

При проведении освидетельствования на состояние алкогольного опьянения уполномоченное должностное лицо проводит отбор пробы выдыхаемого воздуха в соответствии с инструкцией по эксплуатации используемого технического средства измерения.

Факт употребления вызывающих алкогольное опьянение веществ определяется наличием абсолютного этилового спирта в концентрации, превышающей возможную суммарную погрешность измерений, а именно 0,16 миллиграмма на один литр выдыхаемого воздуха.

В случае превышения предельно допустимой концентрации абсолютного этилового спирта в выдыхаемом воздухе, выявленного в результате освидетельствования на состояние алкогольного опьянения, составляется акт освидетельствования на состояние алкогольного опьянения, форма которого утверждается Министерством внутренних дел Российской Федерации по согласованию с Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации[1]. К указанному акту приобщается бумажный носитель с записью результатов исследования. Копия этого акта выдается водителю транспортного средства, в отношении которого проведено освидетельствование на состояние алкогольного опьянения.

Направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения (чч. 1.1, 6.1, 7 ст. 27.12, ст. 27.12.1 КоАП РФ) применяется в следующих случаях:

— при отказе лица, которое управляет транспортным средством соответствующего вида, 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 (ч. 1.1 ст. 27.12 КоАП РФ);

— к лицам, совершившим административные правонарушения (за исключением лиц, указанных в частях 1 и 1.1 статьи 27.12 КоАП РФ), в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения (ч. 1 ст. 27.12.1 КоАП РФ).

В случаях, указанных в частях 1 и 1.1 статьи 27.12 КоАП РФ, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения согласно части 2 статьи 27.12 КоАП РФ осуществляется только должностными лицами, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, то есть в органах внутренних дел такое право предоставлено, главным образом, сотрудникам Госавтоинспекции.

---

[1] Форма акта утверждена приказом МВД России от 10 февраля 2023 года № 51 «Об утверждении форм акта освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и протокола о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения».

О направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения составляется протокол о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, форма которого утверждена приказом МВД России от 4 августа 2008 г. № 676 (приложение 2).

Копия данного протокола вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Протокол о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения подписывается должностным лицом, его составившим, и лицом, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Уполномоченное должностное лицо обязано принять меры к установлению личности водителя транспортного средства, направляемого на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения в соответствии с частью 1 статьи 27.12.1 КоАП РФ подлежат лица, совершившие, например, следующие административные правонарушения:

— потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача (ст. 6.9 КоАП РФ);

— потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача в общественных местах (ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ);

— ношение огнестрельного оружия лицом в состоянии опьянения (ч. 4.1 ст.20.8 КоАП РФ);

— стрельба из оружия в населенных пунктах или в других не отведенных для этого местах лицом, находящимся в состоянии опьянения (ч. 3 ст. 20.13 КоАП РФ);

— нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ (ст. 20.22 КоАП РФ).

В случаях, предусмотренных частью 1 статьи 27.12.1 КоАП РФ, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения производится должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии со статьей 28.3 КоАП РФ.

Направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, указанных в части 1 статьи 27.12.1 КоАП РФ, производится в порядке, установленном Правилами направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административные правонарушения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 23 января 2015 г. № 37.

При медицинском освидетельствовании несовершеннолетнего в целях установления состояния наркотического либо иного токсического опьянения информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство

дает один из родителей или иной законный представитель, поскольку это прямо предусмотрено в части 2 статьи 20 и части 2 статьи 54 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»[1]. Возможно предположить, что согласие родителей на освидетельствование несовершеннолетнего на состояние алкогольного опьянения не требуется, поскольку это не является медицинским вмешательством.

О направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения составляется соответствующий протокол, копия которого вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

В протоколе о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения указываются дата, время, место, основания направления на медицинское освидетельствование, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Протокол о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения подписывается должностным лицом, его составившим, и лицом, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении. В случае отказа лица, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, от подписания протокола, в нем делается соответствующая запись.

Критерии, при наличии которых имеются достаточные основания полагать, что лицо находится в состоянии опьянения и подлежит направлению на медицинское освидетельствование, и порядок проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения лиц устанавливаются приказом Минздрава России от 18.12.2015 г. № 933н[2].

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.

---

[1] Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. от ред. от 25.12.2023).

[2] О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического) : приказ Минздрава России от 18 декабря 2015 г. № 933н (ред. от 25.03.2019).

§ 5. Меры, обеспечивающие сохранение доказательств

К числу мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, направленных на сохранение доказательств, относятся:

1) изъятие вещей и документов;

2) задержание судна, доставленного в порт Российской Федерации;

3) арест товаров, транспортных средств и иных вещей;

4) арест судна, доставленного в порт Российской Федерации.

Изъятие вещей и документов (ст. 27.10 КоАП РФ)**.** В соответствии со статьей 27.10 КоАП РФ вещи, явившиеся орудиями или предметами административного правонарушения, и документы, имеющие значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженные на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотре транспортного средства, а также при осуществлении осмотра принадлежащих юридическому лицу территорий, помещений и находящихся у него товаров, транспортных средств и иного имущества, подлежат изъятию уполномоченными лицами в *присутствии двух понятых* либо *с применением видеозаписи*.

Изъятие вещей, обнаруженных на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотре транспортного средства, осуществляется лицами, указанными в статьях 27.2, 27.3, 28.3 КоАП РФ (то есть уполномоченными осуществлять доставление, административное задержание, составлять протокол об административном правонарушении).

Изъятие вещей, обнаруженных при осуществлении осмотра принадлежащих юридическому лицу территорий, помещений и находящихся у него товаров, транспортных средств и иного имущества, а также соответствующих документов, осуществляется лицами, указанными в статье 28.3 КоАП РФ (то есть уполномоченными составлять протокол об административном правонарушении).

Если изымаются документы, с них изготавливаются копии, которые заверяются должностным лицом, изъявшим документы, и передаются лицу, у которого изымаются документы, о чем делается запись в протоколе. Если невозможно изготовить копии или передать их одновременно с изъятием документов, указанное должностное лицо передает заверенные копии документов лицу, у которого были изъяты документы, в течение пяти дней после изъятия, о чем делается запись в протоколе. 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 по адресу места жительства физического лица, указанному в протоколе.

Документирование. 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. Правила составления и содержание протокола об изъятии вещей и документов определены частями 6–8 статьи 27.10 КоАП РФ. Необходимо обратить внимание на тот факт, что водительское удостоверение может быть изъято только на стадии исполнения постановления по делу об административном правонарушении, после принятия судом решения о лишении специального права, а именно права управления транспортным средством, в порядке, предусмотренном статьей 32.6 КоАП РФ.

Место хранения изъятых вещей определяется лицом, осуществившим изъятие вещей и документов, порядок хранения устанавливается ведомственными актами, например, приказом МВД России от 31 декабря 2009 г. № 1025[1].

Особенности изъятия и хранения отдельных категорий вещей, таких, как огнестрельное оружие и патроны к нему, иное оружие, а также боеприпасы, вещи, подвергающиеся быстрой порче, наркотические средства и психотропные вещества, этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция, а также предметы, используемые для незаконных производства и (или) оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, устанавливают части 9–13 статьи 27.10 КоАП РФ.

Задержание судна, доставленного в порт Российской Федерации (ст. 27.13.1 КоАП РФ) Применение данной меры возлагается на должностных лиц, уполномоченных в соответствие с пунктами 8 и 10.1 части 1 статьи 27.2 КоАП РФ осуществлять доставление судна, а именно должностными лица пограничных и таможенных органов.

Задержание судна производится «для выяснения обстоятельств административного правонарушения, обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, административная ответственность за которое установлена частью 2 статьи 8.17, статьями 8.18–8.20, частью 2 статьи 11.7.1 КоАП РФ» (ч. 1 ст. 27.13.1 КоАП РФ)

[1] Об утверждении Инструкции о порядке хранения вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении : приказ МВД России от 31 декабря 2009 г. № 1025.

должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях (ч. 2 ст. 27.13.1 КоАП РФ).

Законодатель ограничил срок задержания судна, который исчисляется с момента составления протокола о задержании и не может превышать семидесяти двух часов, по истечении которого судно подлежит либо освобождению, либо аресту в порядке, предусмотренном статьей 27.14.1 КоАП РФ.

В случае задержания иностранного судна незамедлительно уведомляется дипломатическое представительство или консульское учреждение государства флага судна в Российской Федерации «через соответствующие каналы о принятых мерах и о любом последовавшем наказании», требование о котором вытекает из части 4 статьи 73 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву (UNCLOS)[1] и исполнение которого возлагается на Министерство иностранных дел Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации установлены Правила хранения, содержания, обеспечения безопасной стоянки и возврата задержанных или арестованных судов, возмещения владельцам объектов инфраструктуры портов расходов, связанных с хранением судна и обеспечением жизнедеятельности его экипажа[2], на основании которого Министерство транспорта Российской Федерации установило требования, предъявляемые к оказанию организациями услуг по обеспечению безопасной стоянки задержанных или арестованных судов в морских портах Российской Федерации, утвержденные приказом № 287[3].

О задержании судна составляется протокол, копия которого вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП РФ)**.** В случае если товары, транспортные средства и иные вещи, явившиеся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, изъять невозможно и (или) их сохранность может быть обеспечена без изъятия, производится их арест в соответствии со статьей 27.14 КоАП РФ. Арест заключается в составлении описи указанных товаров, транспортных средств и иных вещей с объявлением лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об адми-

[1] Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (UNCLOS) (заключена в г. Монтего-Бее 10 декабря 1982 г.), ратифицирована Федеральным законом от 26 февраля 1997 г. № 30-ФЗ.

[2] Правила хранения, содержания, обеспечения безопасной стоянки и возврата задержанных или арестованных судов, возмещения владельцам объектов инфраструктуры портов расходов, связанных с хранением судна и обеспечением жизнедеятельности его экипажа : постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1452.

[3] Требования, предъявляемые к оказанию организациями услуг по обеспечению безопасной стоянки задержанных или арестованных судов в морских портах Российской Федерации : приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 6 октября 2016 г. № 287.

нистративном правонарушении, либо его законному представителю о запрете распоряжаться (а в случае необходимости и пользоваться) ими. Товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, могут быть переданы на ответственное хранение иным лицам, назначенным должностным лицом, наложившим арест.

Особенности применения такой меры обеспечения, как **арест судна, доставленного в порт Российской Федерации**, устанавливаются статьей 27.14.1 КоАП РФ и заключаются в размещении его в специально отведенном месте, обеспечении сохранности данного судна, предотвращении несанкционированного доступа к нему и недопущении несанкционированных действий с ним.

Целью ареста является получение от должника достаточных гарантий или другого обеспечения надлежащего исполнения судебного решения по спору в части заявленного морского требования.

Арест судна, доставленного в порт Российской Федерации, осуществляется:

— должностными лицами пограничных органов при выявлении административных правонарушений во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации (п. 8 ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ);

— должностными лицами таможенных органов при выявлении нарушений таможенных правил во внутренних морских водах, в территориальном море (п. 10.1 ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ).

Порядок хранения, содержания, обеспечения безопасной стоянки и возврата арестованных судов, а также порядок возмещения владельцам объектов инфраструктуры портов расходов, связанных с хранением судна и обеспечением жизнедеятельности его экипажа, регламентируется постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1452.

В обязанность должностного лица пограничного или таможенного органа после принятия решения о доставлении судна в морской порт Российской Федерации входит незамедлительное информирование об этом капитана порта, куда судно будет доставлено. Доставленные в порт суда помещаются в отведенные районы якорной стоянки для задержанных или арестованных судов, которые определяются Минтрансом России по согласованию с ФСБ России и ФТС России. Местоположение района якорной стоянки должно обеспечивать возможность контроля за арестованными судами. О задержании иностранного судна уполномоченное должностное лицо незамедлительно информирует МИД России.

После оплаты расходов, предусмотренных договором хранения, арестованное судно возвращается судовладельцу или капитану судна.

Частью 3 статьи 27.14.1 предусмотрено незамедлительное освобождение судна, явившееся орудием совершения административного правонарушения, административная ответственность за которое установлена частью

2 статьи 8.17, статьями 8.18–8.20, частью 2 статьи 11.7.1 КоАП РФ, после внесения за него залога.

В случае возникновения у юридического лица — судовладельца убытков, связанных с арестом судна, указанное лицо может обратиться в Арбитражный суд с исковым заявлением к административному органу, применившему арест, о взыскании суммы ущерба в порядке статьи 130 АПК РФ.

Изъятие и *арест* следует понимать как лишение права пользоваться и владеть предметами материального мира. Процессуальное изъятие и арест безвозмездны, носят временный характер, они продолжаются до принятия постановления по делу, в котором должен быть решен вопрос об изъятых или арестованных товарах и иных предметах.

С одной стороны, изъятие и арест имеют обеспечительный характер, так как осуществляются с целью сохранения и использования в производстве вещественных доказательств, а также обеспечения исполнения постановлений о конфискации, административном штрафе, взыскании стоимости товаров и транспортных средств.

С другой стороны, *обнаружение* орудий совершения или предметов административного правонарушения либо на месте совершения административного правонарушения, либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотра транспортного средства, либо при осуществлении осмотра принадлежащих юридическому лицу территорий, помещений и находящихся у него товаров, транспортных средств и иного имущества, а затем их **изъятие** или **арест**, обеспечивают прекращение длящегося административного правонарушения. Обнаружение и изъятие (арест) выступают, кроме того, в качестве способа пресечения административного правонарушения.

Таким образом, их применением в ряде случаев достигаются не только цели процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, но и цели пресечения административных правонарушений. Причем если процессуальный порядок применения перечисленных мер принуждения будет нарушен, то цели процессуального обеспечения могут быть не достигнуты, поскольку использование доказательств, полученных с нарушением закона, согласно части 3 статьи 26.2 КоАП РФ, не допускается. Поэтому процессуальную составляющую применения указанных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях следует считать доминирующей при определении места и роли данных принудительных мер в системе административного принуждения.

При применении таких мер, как личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице; досмотр транспортного средства; осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий, находящихся там вещей и документов, изъятие вещей и документов; арест товаров, транспортных средств и иных вещей, обязательно присутствие двух понятых либо применение видеозаписи.

Анализ материалов дел об административных правонарушениях свидетельствует о наличии следующих ошибок при оформлении протоколов о применении данных мер: отметка о присутствии при применении меры обеспечения только одного понятого; отсутствие указания имени, отчества, места жительства понятых; отсутствие подписей понятых.

При составлении отдельных видов протоколов встречаются следующие ошибки: отсутствие сведений о количестве и идентификационных признаках (тип, марка, номер, модель) досмотренных и изъятых вещей и документов; отсутствие подписи лица, подвергнутого досмотру, либо лица, у которого изъяты вещи и документы; отсутствие подписи должностного лица, составившего протокол о применении меры обеспечения. Необходимо отметить, что соблюдение процессуальных правил при применении мер обеспечения производства по делу является обязательным условием приобщения полученных в ходе осуществления данных мер доказательств к административному делу.

§ 6. Меры, обеспечивающие исполнение постановления о назначении административного наказания

К числу мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, направленных на исполнение постановления о назначении административного наказания, относятся:

1) залог за арестованное судно;

2) помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации;

3) арест имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьями 15.27.3 или 19.28 КоАП РФ.

Залог за арестованное судно (ст. 27.18 КоАП РФ) состоит «во *внесении* физическим или юридическим лицом, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, административная ответственность за которое установлена частью 2 статьи 8.17, статьями 8.18–8.20, частью 2 статьи 11.7.1 КоАП РФ, судовладельцем, страховщиком или компетентным органом государства флага *судна денежных средств в суд,* избравший данную меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении» (ч. 1 ст. 27.18 КоАП РФ).

Согласно части 6 статьи 27.18 КоАП РФ «Размер залога за арестованное судно определяется судом с учетом размера административного штрафа, установленного санкцией применяемой статьи Особенной части КоАП РФ, и (или) с учетом определяемых на основании заключения эксперта стоимости судна и других орудий совершения административного правонарушения и (или) размера ущерба, причиненного в результате совершения административного правонарушения». Его размер не может быть менее размера ущерба,

причиненного в результате совершения административного правонарушения, и максимального размера административного штрафа, установленного санкцией применяемой статьи Особенной части КоАП РФ (ч. 6 ст. 27.18 КоАП РФ). Данные положения свидетельствуют о цели применения залога — обеспечить исполнение постановления о назначении административного наказания в виде административного штрафа и возмещение ущерба, причиненного в результате совершения административного правонарушения, недопущение повторного совершения одного из указанных в части 1 статьи 27.18 КоАП РФ правонарушений, что обеспечивается угрозой обращения залога в пользу государства (ч. 12. ст. 27.18 КоАП РФ).

Данная мера процессуального обеспечения применяется в *отношении* российских и иностранных *судов*, зарегистрированных в Российской Федерации или иностранном государстве и *явившихся орудием совершения одного из перечисленных выше административных правонарушений.*

Решение о применении залога за арестованное судно и размере указанного залога принимается судом в срок не более десяти дней со дня получения ходатайства, указанного в части 4 статьи 27.18 КоАП РФ, от любого из лиц, указанных в части 1 статьи 27.18 КоАП РФ. Решение судьи о применении залога выносится в форме определения.

Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации (ст. 27.19 КоАП РФ), заключается в их препровождении в специальные учреждения, предусмотренные Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», либо в специально отведенные для этого помещения пограничных органов и во временном содержании их в таких специальных учреждениях до принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.

Содержание в специальных учреждениях в условиях, исключающих возможность самовольного оставления их, применяется в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства в целях обеспечения исполнения принятого по делу постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации или решения должностного лица пограничного органа в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства по административным правонарушениям в области защиты Государственной границы Российской Федерации.

Порядок содержания иностранных граждан и лиц без гражданства до выдворения регламентирован Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306[1].

[1] Правила содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц

Приказом МВД России от 30 декабря 2016 г. № 935 утвержден примерный (типовой) распорядок дня специальных учреждений МВД России или его территориального органа, предназначенных для содержания (пребывания) иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии[1].

Иностранный гражданин или лицо без гражданства помещается в специальное учреждение на основании постановления судьи, которое подлежит немедленному исполнению федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов, в порядке, установленном приказом Минюста России от 11 сентября 2014 г. № 191 «Об утверждении Порядка исполнения Федеральной службой судебных приставов постановления судьи о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение, предусмотренное законодательством Российской Федерации».

Арест имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания (ст. 27.20 КоАП РФ) применяется в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 15.27.3 КоАП РФ «Совершение в интересах юридического лица сделок или финансовых операций с имуществом, полученным преступным путем» или 19.28 КоАП РФ «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» и заключается в запрете юридическому лицу распоряжаться арестованным имуществом, а при необходимости в установлении ограничений, связанных с владением и пользованием таким имуществом. При этом стоимость имущества, на которое налагается арест, не может превышать максимальный размер административного штрафа за административное правонарушение.

Решение о наложении ареста на имущество принимается судьей, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, предусмотренном статьей 19.28 КоАП РФ, на основании мотивированного

без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии : постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306.

[1] Об утверждении Примерного (типового) распорядка дня специальных учреждений Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа, предназначенных для содержания (пребывания) иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии : приказ МВД России от 30 декабря 2016 г. № 935.

ходатайства прокурора, поступившего вместе с постановлением о возбуждении дела об административном правонарушении.

Решение об удовлетворении ходатайства прокурора о наложении ареста на имущество либо об отказе в удовлетворении такого ходатайства принимается судьей в виде определения не позднее следующего дня после дня его поступления в суд.

Определение о наложении ареста на имущество является исполнительным документом и приводится в исполнение в порядке, установленном законодательством об исполнительном производстве.

Арест, наложенный на имущество, может быть отменен судьей, вынесшим определение о наложении ареста, по ходатайству прокурора, судебного пристава-исполнителя или по мотивированному заявлению защитника и (или) законного представителя юридического лица, в отношении имущества которого применена указанная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Глава 15. Производство по административно-правовым жалобам и спорам

§ 1. Понятие административно-правовой жалобы и административно-правового спора и процессуальные формы их рассмотрения

Индивидуальные и коллективные субъекты административно-правовых отношений в процессе своей повседневной деятельности реализуют права, свободы и исполняют юридические обязанности в отношениях с органами исполнительной власти и их должностными лицами, осуществляют свой административно-правовой статус. В результате реализации этих правоотношений могут возникать конфликты, нарушения прав и свобод человека, возложение на него не предусмотренных законом обязанностей, разное понимание содержания нормативно-правового предписания. Все это порождает административно-правовой спор, который в современной отечественной доктрине понимается по-разному, являясь понятием дискуссионным. Между тем при всем многообразии подходов к пониманию административно-правового спора нам представляется уместным его понимать как «административно-правовое отношение комплексного материально-правового и процессуального характера, выражающееся в наличии противоречий сторон, вызванных конфликтом интересов в сфере государственного управления или несовпадения взглядов на законность и обоснованность организационных действий органов и лиц, наделенных государственно-властными управленческими полномочиями»[1]. Для преодоления и разрешения возникающих административно-правовых споров гражданам предоставляется статьей 33 Конституции Российской Федерации право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам. Конституционное право граждан на обращение в органы государственной власти может быть реализовано в форме предложения, заявления и жалобы. Жалоба представляет собой одну из наиболее значимых форм обращения в органы государственной власти и, прежде всего, органы исполнительной власти, приобретая характер административной жалобы.

[1] Лупарев Е. Б. Административно-правовые споры : дис. … д-ра юрид. наук. Воронеж. 2003. С. 14.

Право на обращение с жалобой может быть реализовано посредством, во-первых, обращения с административной жалобой в орган исполнительной власти, его должностному лицу, уполномоченному рассматривать эту жалобу (административный порядок) и, во-вторых, в подаче жалобы в суд в порядке административного судопроизводства или административной юстиции (судебный порядок). Каждое из приведенных видов обращений рассматривается в собственных процессуальных формах: административное производство и административное судебное производство.

Административный порядок производства по административным жалобам традиционно относится к виду административно-юрисдикционного производства, выступающего административно-процессуальной формой разрешения административно-правовых споров. Приведенную форму обращения граждан в органы исполнительной власти М. Д. Загряцков еще в начале XX в. определял как «открытое обращение заинтересованного лица к иерархически высшим органам управления относительно неправильного административного распоряжения или упущения по мотивам его недостаточной фактической или юридической обоснованности»[1]. Современное легальное определение жалобы дано в статье 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», где жалоба определяется как просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц. Административная жалоба возникает в сфере общественных отношений, которые осуществляются в связи с достижением цели, решением задач и реализацией функций и компетенции исполнительной власти и обусловлена предполагаемым (для лица, подающего эту жалобу) нарушением конституционных прав, свобод и законных интересов, а также прав, свобод и законных интересов, закрепленных в законодательстве и других нормативно-правовых актах.

Административная жалоба как вид обращения в орган исполнительной власти характеризуется следующими специфическими признаками:

— является письменным или устным обращением в уполномоченный орган исполнительной власти или его должностному лицу либо в иные государственные органы и должностным лицам, наделенным государственно-властными и исполнительно-распорядительными полномочиями;

— содержанием жалобы выступает просьба восстановить или защитить нарушенное право, свободу или законный интерес обращающегося лица или права, свободы или законные интересы других лиц;

[1] Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. — М. : Право и жизнь, 1925. С. 82.

— предметом административной жалобы выступают предполагаемые незаконные действия (бездействие) или управленческие решения указанных органов или их должностных лиц, нарушающие право, свободу или законный интерес ее подателя;

— административная жалоба рассматривается в рамках общего и специального административно-юрисдикционного производства, установленного федеральным конституционными законами, федеральными законами, в отдельных случаях указами Президента Российской Федерации.

В зависимости от нормативно-правовой регламентации административно-юрисдикционного производства по административной жалобе все жалобы могут быть разделены на *общие и специальные* административные жалобы. Под *общей административной жалобой* понимается обращение, поданное и рассмотренное в порядке, установленном Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Под *специальной административной жалобой* необходимо понимать обращение, поданное и рассмотренное в порядке, определенном федеральным конституционным законом или федеральными законами Российской Федерации. Особенностью производства по специальной административной жалобе и спору выступает его административно-процессуальная регламентация федеральным конституционным законом или иными федеральными законами, регулирующими специальные комплексы общественных отношений. Так, статьи 15–36 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» регламентируют производства по рассмотрению специальной административной жалобы Уполномоченным по правам человека Российской Федерации. Глава 2.1 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусматривает систему норм, устанавливающих производство по обжалованию заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу, либо государственного или муниципального служащего, многофункционального центра, работника многофункционального центра. Производство по специальным административным жалобам регламентируется нормами Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», статьей 358 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза, главой 51 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», главой 18 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», главой 9 Федерального закона

от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», главой VIII.1 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», главой 6 Дисциплинарного устава Вооруженных сил Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1 495 и др.

§ 2. Производство по рассмотрению общей административной жалобы

Производство по рассмотрению общей административной жалобы регламентируется нормами Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который определяет следующие основополагающие начала данного производства:

— принцип свободы и добровольности обращения с жалобой в органы государственной власти и иные государственные учреждения, осуществляющие публично значимые функции, и к их должностным лицам;

— принцип запрета преследования гражданина за обращение с жалобой в органы государственной власти и иные государственные учреждения, осуществляющие публично значимые функции, и к их должностным лицам;

— принцип недопустимости разглашений сведений, содержащихся в жалобе, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия;

— принцип стадийности и формальности производства по административной жалобе;

— принцип обязательности рассмотрения административной жалобы, поступившей в государственный орган или должностному лицу в соответствии с их компетенцией;

— принцип срочности рассмотрения административной жалобы, поступившей в орган государственной власти и иное государственное учреждение, осуществляющие публично значимые функции, и к их должностным лицам;

— принцип юридической ответственности органов государственной власти и иных государственных учреждений, осуществляющих публично значимые функции, и их должностных лиц за нарушение установленного законодательством порядка рассмотрений административных жалоб.

Как в любом административно-процессуальном производстве в административно-юрисдикционном производстве по общей административной жалобе выделяются участники производства, то есть субъекты административно-процессуальных правоотношений. Такими участниками производства являются, во-первых, заявитель (податель жалобы), во-вторых, орган

исполнительной власти, его должностное лицо либо иное государственное учреждение, осуществляющее публично значимые функции, и его должностное лицо, в-третьих, иные органы исполнительной власти, их должностные лица либо иные государственные учреждения, осуществляющие публично значимые функции, и их должностные лица, оказывающие содействие осуществлению административно-юрисдикционного производства по общей административной жалобе.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» заявителем (подателем) административной жалобы являются граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, коллективы (объединения) граждан, юридические лица различных организационно-правовых форм, а также объединения юридических лиц[1].

Заявитель (податель жалобы), в соответствии со ст. 5 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» вправе:

— представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме;

— знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;

— получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в статье 11 указанного федерального закона, а в случае, предусмотренном частью 5.1 статьи 11 указанного федерального закона, на основании обращения с просьбой о его предоставлении, уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;

— 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;

— обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Заявитель (податель жалобы) обязан указывать в административной жалобе необходимые для ее рассмотрения сведения, обеспечивать читае-

[1] По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2012 г. № 19-П // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

мость текста жалобы, не допускать использования нецензурных или оскорбительных выражений, угроз жизни, здоровью и имуществу должностного лица, которому адресована жалоба, а также членов его семьи.

Орган исполнительной власти, его должностное лицо либо иное государственное учреждение, осуществляющие публично значимые функции, и его должностное лицо, рассматривающие административную жалобу обязаны:

— обеспечивать объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение административной жалобы, в случае необходимости — с участием гражданина, направившего ее;

— принимать меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;

— давать письменный ответ по существу поставленных в административной жалобе вопросов;

— уведомлять гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Орган исполнительной власти, его должностное лицо либо иное государственное учреждение, осуществляющие публично значимые функции, и его должностное лицо, рассматривающее административную жалобу вправе:

— запрашивать, в том числе в электронной форме, 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);

— оставлять административную жалобу без ответа, если в ней содержится нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, либо жалоба не поддается прочтению, либо нельзя определить суть жалобы.

К числу иных органов исполнительной власти, их должностных лиц либо иных государственных учреждений, осуществляющих публично значимые функции, и их должностных лиц, оказывающих содействие осуществлению административно-юрисдикционного производства по общей административной жалобе следует относить участников производства, которые по направленному в установленном порядке запросу предоставляют документы и материалы, необходимые для рассмотрения административной жалобы. Данные участники производства обязаны в течение пятнадцати дней направить документы и материалы, необходимые для рассмотрения административной жалобы, за исключением документов и материалов, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, и для которых установлен особый порядок их предоставления.

Анализ положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» дает возможность выделить следующие стадии административно-юрисдикционного производства по общей административной жалобе:

— возбуждение производства по общей административной жалобе;

— рассмотрение общей административной жалобы и принятие по ней решения;

— обжалование вынесенного по общей административной жалобе решения;

— исполнение решения, вынесенного по общей административной жалобе.

Стадия возбуждения производства по общей административной жалобе включается в себя следующие административные процедуры. В основе рассматриваемой стадии производства лежит административная процедура обращения с административной жалобой к уполномоченному органу или его должностному лицу. Такое обращение может быть письменным (в том числе электронным) или устным. Часть 1 статьи 7 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предъявляет следующие требования к письменному обращению с административной жалобой:

— в письменном обращении в обязательном порядке должны быть указаны либо наименование государственного органа, в которые гражданин направляет письменное обращение, либо фамилия, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица;

— указываются фамилия, имя, отчество (при наличии) заявителя, его почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ или уведомление о переадресации обращения;

— излагается суть административной жалобы;

— проставляются личная подпись заявителя и дата;

— в случае необходимости в подтверждение своих доводов заявитель прилагает к административной жалобе документы и материалы либо их копии.

В случае обращения заявителя с административной жалобой в электронной форме, кроме указанных обязательных требований, в жалобе необходимо указать адрес электронной почты, по которому должны быть направлен ответ, уведомление о переадресации жалобы.

Административная жалоба, поданная в письменной или электронной форме, подлежит приему и регистрации органом, которому жалоба адресована, в течение трех дней с момента поступления ее в государственный орган или должностному лицу. Письменная административная жалоба, содержащая вопросы, решение которых не входит в компетенцию государственного органа, которому она адресована, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному

лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения. При этом запрещается направлять административную жалобу на рассмотрение в государственный орган или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

Административная жалоба, поступившая в орган исполнительной власти или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению, а при необходимости — с выездом на место совершения обжалуемого действия (бездействия) или принятого решения.

Стадия рассмотрения общей административной жалобы и принятия по ней решения выступает ключевой стадией данного административно-юрисдикционного производства. Рассмотрение административной жалобы заключается в непосредственном изучении представленных совместно с жалобой материалов, материалов, имеющихся у органа исполнительной власти, запрошенных материалов из других государственных и муниципальных органов, предприятий, учреждений или организаций, то есть разрешении поступившей административной жалобы по существу. Разрешение жалобы по существу заключается в действиях уполномоченных на то должностных лиц органов исполнительной власти и иных государственных учреждений, осуществляющих публично значимые функции, и их должностных лиц, направленных на проверку фактов, изложенных в жалобе, по установлению обоснованности содержащихся в них сведений, требований и соображений, принятие мер по устранению и предупреждению установленных проверкой недостатков и нарушений законности, удовлетворению содержащихся в обращении просьб и требований, связанных с полным восстановлением нарушенных прав, свобод и законных интересов, информированию заявителя (подателя жалобы) о принятых мерах.

Общая административная жалоба подлежит рассмотрению в течение тридцати дней со дня ее регистрации. Административная жалоба, поступившая высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и содержащая информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции, рассматривается в течение двадцати дней со дня регистрации данной жалобы. В исключительных случаях, а также в случае направления запроса в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу по предоставлению документов и материалов, необходимых для рассмотрения обращения, руководитель органа исполнительной власти, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения административной жалобы, но не более чем на тридцать дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего жалобу.

Стадия рассмотрения также включает в себя подготовку и направление заявителю (подателю жалоба) ответа. В ходе рассмотрения также может решаться вопрос о возможности разрешения жалобы теми органами исполнительной власти, должностными лицами или организациями, в которые они поступили, или иными уполномоченными органами, в которые они должны быть переадресованы.

По итогам рассмотрения административной жалобы уполномоченный орган исполнительной власти, его должностное лицо должны принять решение. В настоящее время действующий ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не предусматривает видов принимаемых решений по результатам рассмотрения административной жалобы. Виды таких решений определяются подзаконными нормативно-правовыми актами органов исполнительной власти, регулирующими в соответствии с законодательством Российской Федерации производство по рассмотрению административной жалобы. Так, пункт 113 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 предусматривает, что по результатам рассмотрения обращений, в том числе полученных в ходе приема граждан, принимаются следующие решения: а) письменное или направленное в форме электронного документа либо устное, данное на личном приеме (ответ гражданину по существу всех поставленных им вопросов); б) письменное или направленное в форме электронного документа либо устное, данное на личном приеме уведомление гражданина: об оставлении его обращения без ответа по существу с изложением причин; о переадресации обращения в государственный орган или должностному лицу, в компетенцию которого входит решение поставленных в обращении вопросов.

Стадия обжалования вынесенного по общей административной жалобе решения является факультативной, то есть необязательной стадией данного административно-юрисдикционного производства. Обжалование незаконного и необоснованного решения по общей административной жалобе может быть осуществлено посредством подачи новой жалобы в вышестоящий орган исполнительной власти, его должностному лицу, либо в иное государственное учреждение, осуществляющее публично значимые функции, и его должностному лицу, а также в суд в порядке административного судопроизводства. Подача такой жалобы возбуждает самостоятельное административно-юрисдикционное производство, развивающееся по указанным стадиям этого производства.

Стадия исполнения решения, вынесенного по общей административной жалобе, в настоящее время практически не регламентируется нормами Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», за исключением положений частей 3 и 4 статьи

10 указанного закона. Между тем административно-процессуальная регламентация отдельных аспектов исполнения решения по общей административной жалобе осуществляется в ведомственных подзаконных правовых актах, регламентирующих производство по обращениям граждан и административным жалобам как видам такого обращения. Так, например, нормы Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 предусматривают следующие административные процедуры стадии исполнения решения по общей административной жалобе: направление заявителю (подателю жалобы) ответа на административную жалобу; при выявлении в результате рассмотрения административной жалобы противоправных деяниях, совершенных сотрудниками, осуществление мероприятий в соответствии с приказом МВД России от 26 марта 2013 г. № 161 «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Точное и неуклонное исполнение нормативно-правовых предписаний, регламентирующих стадии административно-юрисдикционного производства по общей административной жалобе, способствует объективности, своевременности и законности производства по административной жалобе, защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

§ 3. Стадии производства по административно-правовым жалобам

Административно-юрисдикционное производство по специальным административным жалобам осуществляется по тем же стадиям, что и производство по общей административной жалобе, а именно: возбуждение производства по жалобе; рассмотрение специальной административной жалобы и принятие по ней решения; обжалование вынесенного по жалобе решения; исполнение решения, вынесенного по жалобе решения. При этом особенностью производства по специальной административной жалобе выступает административно-процессуальная регламентация федеральным конституционным законом и федеральными законами, регулирующими отдельные сферы общественных отношений.

Любой вид административно-юрисдикционного производства по специальной административной жалобе имеет свои особенности, обусловленные спецификой его регламентации специально принятыми законодательными актами Российской Федерации. Рассмотрим особенности производства по наиболее распространенным видам специальных административных жалоб.

Одним из видов производства по специальным административным жалобам является производство, осуществляемое Уполномоченным по правам

человека в Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

В соответствии со статьей 15 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» заявителем (подателем жалобы) может выступать исключительно гражданин Российской Федерации, иностранный гражданин или лицо без гражданства. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации наделен правом рассматривать лишь жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель (податель жалобы) обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.

Производство по специальной административной жалобе Уполномоченному по правам человека возбуждается посредством подачи этой жалобы не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении. В жалобе должны быть обязательно указаны следующие сведения: фамилия, имя, отчество и адрес заявителя (подателя жалобы), изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших или нарушающих, по мнению заявителя (подателя жалобы), его права и свободы, а также должны прилагаться копии решений, принятых по его жалобе, рассмотренных в судебном или административном порядке. Административные жалобы, адресованные Уполномоченному по правам человека лицами, находящимися в местах принудительного содержания, просмотру администрацией этих мест принудительного содержания не подлежат и в течение двадцати четырех часов должны быть направлены адресату. Получив жалобу, Уполномоченный по правам человека принимает решение о принятии жалобы к рассмотрению или решение об отказе в принятии жалобы к рассмотрению, о чем в десятидневный срок письменно уведомляет заявителя (подателя жалобы), а при отказе в принятии жалобы к рассмотрению решение должно быть мотивировано, его обжалование не допускается.

В соответствии со статьей 21 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» при поступлении Уполномоченному по правам человека информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, неспособных самостоятельно использовать правовые средства защиты, он вправе по собственной инициативе возбудить производство по указанным обстоятельствам и принять соответствующие меры в пределах своей компетенции.

На стадии рассмотрения административной жалобы и принятия по ней решения Уполномоченный по правам человека проводит проверку по жалобе, обладая при этом следующими правами, предоставленными ему ст. 23 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»:

— беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения;

— запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;

— получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

— проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;

— поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

— знакомиться с уголовными, гражданскими, административными делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

В ходе рассмотрения административной жалобы Уполномоченный по правам человека вправе обратиться к компетентным государственным органам или должностным лицам за содействием в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению, а также направить запрос уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации. При этом проведение проверки по поступившей Уполномоченному по правам человека жалобе не может быть поручено иным государственным или муниципальным органам или их должностным лицам, решения или действия (бездействие) которых обжалуются.

По находящейся в производстве Уполномоченного по правам человека административной жалобе на незаконные решения, действия (бездействия) государственного органа или должностного лица им в обязательном порядке должна быть предоставлена возможность дать свои объяснения

по любым вопросам, подлежащим выяснению в процессе проверки, а также мотивировать свою позицию в целом.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный по правам человека принимает следующие решения:

— обратиться в суд с административным исковым заявлением (иском) в защиту прав и свобод (в том числе неограниченного круга лиц), нарушенных решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, а также лично или через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

— 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;

— обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

— изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

— обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном административном деле.

Стадия обжалования вынесенного по административной жалобе решения Уполномоченным по правам человека в рассматриваемом производстве отсутствует, так как действующее законодательство не предполагает обжалования таких решения, а часть 3 статьи 20 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» прямо предусматривает недопустимость обжалования решения об отказе в принятии жалобы Уполномоченным по правам человека.

На стадии производства по исполнению решения, вынесенного по жалобе, Уполномоченный по правам человека обязан уведомить заявителя (подателя жалобы) о результатах рассмотрения жалобы. На данной стадии производства по специальной административной жалобе Уполномоченный по правам человека вправе опубликовать принятое им заключение в средствах массовой информации. В соответствии со статьей 31 Федерального

конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» на рассматриваемой стадии производства Уполномоченный по правам человека наделяется правом:

— направлять государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам свои замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур;

— обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации либо о восполнении пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, если Уполномоченный по правам человека полагает, что решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан, совершаются на основании и во исполнение федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, либо в силу существующих пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, либо в случае, если законодательство противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации.

В случае выявления Уполномоченным по правам человека грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, он вправе в рамках данной стадии производства:

— выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы;

— обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования;

— принимать участие в работе парламентской комиссии по расследованию указанных фактов и обстоятельств непосредственно либо через своего представителя;

— участвовать в заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении ими вопроса об утверждении итогового доклада парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств нарушения прав человека;

— обратиться в Государственную Думу с предложением о проведении парламентских слушаний по фактам нарушения прав и свобод граждан, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в проводимых парламентских слушаниях.

Другим весьма значимым видом административного производства по специальной административной жалобе является производство по досудебному

(внесудебному) обжалованию решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, их должностного лица, либо государственного или муниципального служащего, многофункционального центра, работника многофункционального центра, а также организаций, привлекаемых для реализации функций многофункциональных центров (регламентируется в соответствии с положениями ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»). Особенности данного административно-юрисдикционного производства заключаются в следующих положениях.

Во-первых, в соответствии с частью 10 статьи 11.2 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусматривается порядок рассмотрения жалоб на нарушения прав граждан и организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг, которые не подлежат рассмотрению в порядке, регулируемом ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Во-вторых, возбуждение производства по данной специальной административной жалобе возможно лишь при наличии оснований, перечисленных в статье 11.1 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

В-третьих, административные процедуры, осуществляемые в рамках стадий возбуждения производства по рассматриваемой специальной административной жалобе, а также рассмотрения жалобы и принятие по ней решения, регламентируются постановлением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2012 г. № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, государственных корпораций, наделенных в соответствии с федеральными законами полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, и их должностных лиц, организаций, предусмотренных частью 1.1 статьи 16 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», и их работников, а также многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и их работников».

В-четвертых, в связи с большим числом субъектов, чьи действия (бездействие) или решения могут быть обжалованы в рамках данного производства, пункт 3.1 статьи 11.2 указанного закона допускает возможным обжалование действий (бездействий) или решений отдельных субъектов в порядке, установленном законом, регулирующим их деятельность (например, Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»).

В-пятых, особенности административно-юрисдикционного производства по возбуждению и рассмотрению данной специальной административной жалобы на решения и действия (бездействие) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц, государственных гражданских служащих органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц, муниципальных служащих, а также на решения и действия (бездействие) многофункционального центра, работников многофункционального центра регламентируется нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативно-правовыми актами.

В-шестых, установлен сокращенный срок рассмотрения специальной административной жалобы. Так, в соответствии с частью 6 статьи 11.2 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» жалоба подлежит рассмотрению в течение пятнадцати рабочих дней со дня ее регистрации, а в случае обжалования отказа органа в приеме документов у заявителя либо в исправлении допущенных опечаток и ошибок или в случае обжалования нарушения установленного срока таких исправлений — в течение пяти рабочих дней со дня ее регистрации.

В-седьмых, по результатам рассмотрения административной жалобы принимается одно из следующих решений: жалоба удовлетворяется, в том числе в форме отмены принятого решения, исправления допущенных опечаток и ошибок в выданных в результате предоставления государственной или муниципальной услуги документах, возврата заявителю денежных средств, взимание которых не предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, в удовлетворении жалобы отказывается.

Действующее российское законодательство регламентирует и иные виды административно-юрисдикционных производств по специальным административным жалобам, которые указывались нами в начале данной главы.

Раздел III
АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

Глава 16. Общая характеристика административного судопроизводства

§ 1. Понятие, задачи, принципы и структура административного судопроизводства

Принятие КАС РФ, с одной стороны, стало важной вехой в становлении и формировании судебной власти в Российской Федерации, с другой стороны, положило начало выделению самостоятельного института в системе российского административного процессуального права.

Часть 2 статьи 118 Конституции России[1] устанавливает, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства. Указанная норма предполагает обособление административного судопроизводства в системе форм реализации полномочий органами судебной власти, что и предопределило принятие отдельного кодифицированного акта КАС РФ, наряду с ГПК РФ (Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации), УПК РФ и АПК РФ.

Принятие отдельного кодифицированного акта, регламентирующего порядок осуществления административного судопроизводства, позволяет рассматривать административное судопроизводство как самостоятельный институт административного процессуального права, а также как один из видов административно-юрисдикционного производства.

Изначально разработка и принятие КАС РФ осуществлялись в целях определения порядка рассмотрения судами общей юрисдикции дел, возникающих из публично-правовых отношений, который ранее был установлен

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.).

подразделом III раздела II ГПК РФ. Соответствующая категория дел в КАС РФ была названа «административные дела».

Приведенный вывод вытекает из положений части 1 статьи 1 КАС РФ, которая в качестве предмета правового регулирования указанного нормативного правового акта называет порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, мировыми судьями (далее — суды) административных дел 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 полномочий.

Как следствие, основным критерием для отнесения дела к категории рассматриваемых в соответствии с КАС РФ выступает связь спорных правоотношений с осуществлением государственных или иных публичных функций. Обозначенная категория дел связана с отношениями власти и подчинения, в которых одной из сторон выступает субъект, осуществляющий публичные функции, либо наделенный властными полномочиями.

Изложенное позволяет выделить следующие признаки административного судопроизводства:

— это одна из форм осуществления судебной власти;

— порядок осуществления урегулирован кодифицированным актом административного процессуального законодательства;

— реализуется в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений;

— предполагает осуществление судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Таким образом, под административным судопроизводством следует понимать урегулированную кодифицированным актом административно процессуального законодательства форму осуществления судебной власти по рассмотрению административных дел 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 полномочий.

Нельзя смешивать административное судопроизводство (производство по административным делам) и производство по делам об административных правонарушениях, поскольку последнее осуществляется в порядке,

предусмотренном КоАП РФ. Сами дела об административных правонарушениях к административным делам по смыслу КАС РФ также не относятся.

КАС РФ называет следующие категории административных дел:

1) административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений:

— об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части;

— об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами;

— об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;

— о присуждении компенсации за нарушение условий содержания под стражей, содержания в исправительном учреждении;

— об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций;

— об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей;

— 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 (далее — экзаменационные комиссии);

— о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

— о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок;

2) административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям:

— 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;

— о прекращении деятельности средств массовой информации;

— об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису;

— о признании информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено;

— о признании информационных материалов экстремистскими;

— о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц (далее — административные дела о взыскании обязательных платежей и санкций);

— 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 (далее — иностранный гражданин, подлежащий депортации или реадмиссии), в предназначенное для этого специальное учреждение, предусмотренное федеральным законом, регулирующим правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации (далее — специальное учреждение), и о продлении срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении (далее — административные дела о временном помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении);

— об установлении, продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений (далее — административные дела об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы);

— о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке;

— о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

— иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля в недобровольном порядке;

— о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни.

Статья 3 КАС РФ в числе задач административного судопроизводства называет:

— обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений;

— защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений;

— правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел;

— укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений;

— мирное урегулирование споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Статья 6 КАС РФ называет следующие принципы административного судопроизводства:

— независимость судей;

— равенство всех перед законом и судом;

— законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел;

— осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок;

— гласность и открытость судебного разбирательства;

— непосредственность судебного разбирательства;

— состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда.

Следует отметить, что для реализации задачи административного судопроизводства, предполагающей правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел и соблюдения принципа осуществления административного судопроизводства в разумный срок важной гарантией выступают процессуальные сроки.

Процессуальные сроки — это установленные законом или судом периоды или моменты времени для совершения субъектами административного судопроизводства определенных процессуальных действий.

Порядок исчисления процессуальных сроков определяется статьей 92 КАС РФ, а момент их окончания — статьей 93 КАС РФ.

Процессуальный срок определяется датой, указанием на событие, которое должно неизбежно наступить, или периодом.

Течение процессуального срока, исчисляемого годами, месяцами или днями, начинается на следующий день после даты или наступления события, которыми определено его начало.

Течение процессуального срока, исчисляемого часами, начинается с наступления даты или события, которыми определено его начало.

Если процессуальное действие должно совершиться немедленно, то течение процессуального срока начинается немедленно с наступления даты или события, которыми определено его начало.

Процессуальный срок, исчисляемый годами, истекает в соответствующие месяц и число последнего года установленного процессуального срока. Процессуальный срок, исчисляемый месяцами, истекает в соответствующее число последнего месяца установленного срока. В случае если окончание процессуального срока, исчисляемого месяцами, приходится на месяц, который не имеет соответствующего числа, процессуальный срок истекает в последний день этого месяца.

В случае если последний день процессуального срока приходится на нерабочий день, днем окончания процессуального срока считается следующий за ним рабочий день.

Процессуальный срок, определяемый часами, оканчивается по истечении последнего часа установленного процессуального срока.

Процессуальное действие, для совершения которого установлен процессуальный срок (за исключением процессуального срока, исчисляемого часами), может быть совершено до двадцати четырех часов последнего дня процессуального срока.

Статья 95 КАС РФ предполагает возможность восстановления пропущенных процессуальных сроков.

§ 2. Субъекты административно-процессуальных отношений, складывающихся в рамках административного судопроизводства

Судопроизводство по административным делам невозможно осуществлять без привлечения широкого круга его участников, у каждого из которых, исходя из процессуального статуса, определенного КАС РФ, имеется определенный спектр прав и обязанностей, включая наличие или отсутствие возможности принимать юридически значимые решения в ходе осуществления административного судопроизводства, влияя тем самым на его динамику.

Субъектов административного судопроизводства можно определить как лиц, участвующих в рассмотрении и разрешении административных дел, обладающих необходимой административно-процессуальной правосубъектностью.

Субъектов административного судопроизводства, исходя из возможности принимать юридически значимые решения, оказывающие влияние на исход дела, характера заинтересованности в исходе рассмотрения административного, дела можно разделить на несколько групп:

1) суды;

2) лица, участвующие в деле;

3) другие участники судебного процесса (лица, призванные оказывать содействие осуществлению правосудия).

Суды занимают особое положение при осуществлении административного судопроизводства. Административное судопроизводство осуществляют Верховный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции и мировые судьи, входящие в судебную систему Российской Федерации. В случаях, предусмотренных федеральными законами, административные дела, связанные с защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются военными судами.

Понятие суда охватывает суды первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций. При этом полномочия судов осуществляют назначенные в установленном законом порядке судьи.

Правовой статус суда при рассмотрении административных дел характеризуется объединением в его лице двух аспектов: во-первых, суд выступает участником процессуальных отношений, во-вторых, суд является единственным компетентным органом, наделенным правомочиями по разрешению административных дел. Спецификой административных дел также является то обстоятельство, что деятельность самих судов также может оцениваться в ходе административного судопроизводства, например, при рассмотрении административных дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок.

Согласно статье 37 КАС РФ лицами, участвующими в деле, признаются:

— стороны;

— прокурор;

— заинтересованные лица;

— взыскатель и должник по административным делам о вынесении судебного приказа;

— органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц либо привлекаемые к участию в судебном процессе для дачи заключения по административному делу.

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 функций.

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.

В соответствии с пунктом 3 статье 35 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства.

Согласно части 1 статьи 39 КАС РФ прокурор вправе обратиться в суд с административным исковым заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами. Административное исковое заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, являющегося субъектом административных и иных публичных правоотношений, может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

Вместе с тем участие прокурора в делах, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства, не ограничивается указанными случаями. Так, часть 7 статьи 39 КАС РФ обязывает прокуроров вступать в административный процесс и давать заключения по делу в иных предусмотренных законодательством случаях, например, в соответствии со статьями 213, 243, 277, 283 КАС РФ;

Часть 1 статьи 47 КАС РФ определяет, что под заинтересованным лицом понимается лицо, права и обязанности которого могут быть затронуты при разрешении административного дела. Заинтересованные лица вправе до принятия судебного акта, которым заканчивается рассмотрение административного дела в суде первой инстанции, по собственной инициативе вступить в административное дело на стороне административного истца или административного ответчика, если этот судебный акт может повлиять на их права или обязанности по отношению к одной из сторон. Заинтересованные лица могут быть привлечены к участию в административном деле также по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по инициативе суда.

Федеральным законом от 5 апреля 2016 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» КАС РФ был дополнен главой 11.1, определяющий порядок производства по административным делам о вынесении судебного приказа. Судебный приказ — это судебный акт, вынесенный судьей единолично на основании заявления по требованию взыскателя о взыскании обязательных платежей и санкций.

В последующем Федеральным законом от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» круг участников административного судопроизводства был дополнен взыскателем и должником по административным делам о вынесении судебного приказа, правовой статус которых во многом соответствует правовому статусу сторон по административному делу.

Наконец, статья 40 КАС РФ определяет особенности обращения в суд в целях защиты прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц.

Таким правами наделяются, например, государственные органы, должностные лица, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные лица, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, а также иные лица, если соответствующая возможность установлена законодательством.

Статья 48 КАС РФ устанавливает, что в судебном процессе, наряду с лицами, участвующими в деле, перечисленными нами ранее, могут участвовать:

— их представители;
— эксперт;
— специалист;
— свидетель;
— переводчик;
— помощник судьи;
— секретарь судебного заседания.

§ 3. Доказательства и доказывание в административном судопроизводстве

Доказывание в административном судопроизводстве — это урегулированная КАС РФ деятельность суда и других участников административного дела, предполагающая всестороннее и полное выяснение обстоятельств конкретного административного дела в целях вынесения законного и обоснованного решения по нему.

Согласно части 1 статьи 59 КАС РФ доказательствами по административному делу являются полученные в предусмотренном КАС РФ и другими федеральными законами порядке сведения о фактах, на основании которых суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения лиц, участвующих в деле, а также иных обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела.

В качестве доказательств по административным делам допускаются:

— объяснения лиц, участвующих в деле (ст. 68 КАС РФ);

— показания свидетелей (ст. 69 КАС РФ);

— письменные доказательства (ст. 70 КАС РФ);

— вещественные доказательства (ст. 72 КАС РФ);

— аудио- и видеозаписи (ст. 76 КАС РФ);

— заключения экспертов (ст. 82 КАС РФ).

Согласно статье 63 КАС РФ в целях правильного разрешения административных дел суд вправе истребовать доказательства по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по своей инициативе. Копии документов, полученных судом, направляются лицам, участвующим в деле, если у них эти документы отсутствуют.

Важным является вопрос о распределении обязанностей по доказыванию при осуществлении административного судопроизводства. В силу части 1 статьи 62 КАС РФ лица, участвующие в деле, обязаны доказывать обстоятельства, на которые они ссылаются как на основания своих требований или возражений, если иной порядок распределения обязанностей доказывания по административным делам не предусмотрен КАС РФ.

В свою очередь, обязанность доказывания законности оспариваемых нормативных правовых актов, актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, возлагается на соответствующие орган, организацию и должностное лицо. Указанные органы, организации и должностные лица обязаны также подтверждать факты, на которые они ссылаются как на основания своих возражений. По таким административным делам административный истец, прокурор, органы, организации и граждане, обратившиеся в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц, не обязаны доказывать незаконность оспариваемых ими нормативных правовых актов, актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, решений, действий (бездействия), но обязаны:

1) указывать, каким нормативным правовым актам, по их мнению, противоречат данные акты, решения, действия (бездействие);

2) подтверждать сведения о том, что оспариваемым нормативным правовым актом, актом, содержащим разъяснения законодательства и обладающим нормативными свойствами, решением, действием (бездействием) нарушены или могут быть нарушены права, свободы и законные интересы административного истца или неопределенного круга лиц либо возникла реальная угроза их нарушения;

3) подтверждать иные факты, на которые административный истец, прокурор, органы, организации и граждане ссылаются как на основания своих требований.

Обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела, определяются судом в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле. При этом суд не связан основаниями и доводами заявленных требований по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), соответственно принятых или совершенных органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностными лицами, государственными или муниципальными служащими, а также по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

В КАС РФ содержатся нормы, предполагающие возможность освобождения от доказывания. Так, не нуждаются в доказывании:

— обстоятельства, признанные судом общеизвестными;

— обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным актом по ранее рассмотренному гражданскому или административному делу либо по делу, рассмотренному ранее арбитражным судом, при рассмотрении другого административного дела, в котором участвуют лица, в отношении которых установлены эти обстоятельства, или лица, относящиеся к категории лиц, в отношении которой установлены эти обстоятельства.

Суд также связан вступившими в законную силу приговором суда по уголовному делу, иными постановлениями суда по этому делу и постановлениями суда по делу об административном правонарушении при рассмотрении административных дел об административно-правовых последствиях действий лица, в отношении которого вынесены приговор и постановления суда, исключительно в части вопросов о том, имели ли место определенные действия и совершены ли они этим лицом.

Кроме того, обстоятельства, которые признаны сторонами в результате достигнутого ими в судебном заседании или вне судебного заседания соглашения, а также обстоятельства, которые признаны стороной и на которых

другая сторона основывает свои требования или возражения, принимаются судом в качестве фактов, не требующих дальнейшего доказывания.

Для вынесения законного и обоснованного решения по административному делу ключевое значение имеет правильная оценка судом как отдельно взятого доказательства, так и всей их совокупности.

Согласно статье 84 КАС РФ суд оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в административном деле доказательств. Никакие доказательства не имеют для суда заранее установленной силы.

Ключевыми требованиями к доказательствам и критериями их оценки являются их относимость, допустимость, достоверность, а также достаточность и взаимная связь доказательств в их совокупности (часть 3 статьи 84 КАС РФ).

Относимость доказательств предполагает принятие судом только тех доказательства, которые имеют значение для рассмотрения и разрешения административного дела (статья 60 КАС РФ).

Допустимость доказательств предполагает их соответствие КАС РФ. Обстоятельства административного дела, которые согласно закону должны быть подтверждены определенными средствами доказывания, не могут подтверждаться никакими иными доказательствами (статья 61 КАС РФ).

Ключевым требованием для признания доказательства допустимым является его получение в соответствии с требованиями законодательства.

Доказательство признается судом достоверным, если в результате его проверки и исследования суд придет к выводу, что содержащиеся в нем сведения соответствуют действительности (часть 4 статьи 84 КАС РФ).

Достаточность доказательств выступает количественно-качественной их характеристикой. Достаточность доказательств предполагает отбор их необходимого количества в соответствии с качественными свойствами (относимость, допустимость, достоверность) в целях вынесения законного и обоснованного решения по конкретному административному делу. Вывод суда о достаточности доказательств венчает собой их исследование и предполагает вынесение их окончательной оценки.

Взаимная связь всех имеющихся в административном деле доказательств в их совокупности предполагает, что находящиеся в материалах дела доказательства не должны противоречить друг другу.

§ 4. Стадии административного судопроизводства

Административное судопроизводство с точки зрения его содержания представляет собой систему процессуальных действий его субъектов, урегулированных нормами административного процессуального права, возникающих при разрешении административных дел.

Одной из специфических черт как административного процесса в целом, так и административного судопроизводства в частности выступает его стадийность.

Стадия административного судопроизводства — относительно самостоятельная его часть, характеризующаяся конкретными задачами, составом участников, процессуальным оформлением результатов.

В административно-правовой литературе традиционно выделяют следующие стадии административного процесса, которые характерны как для оперативно-распорядительных, так и для административно-юрисдикционных производств:

1. Возбуждение административного дела и его предварительное расследование (предварительная проверка материалов).

2. Рассмотрение дела компетентным органом (должностным лицом) и принятие по этому делу решения (административного акта).

3. Обжалование и опротестование (пересмотр) решения (административного акта) по делу.

4. Исполнение принятого по делу решения (административного акта)[1].

С учетом специфики административного судопроизводства и определенных КАС РФ этапов прохождения административных дел в судах указанные стадии реализуются в ходе:

— производства в суде первой инстанции (стадия возбуждения административного дела, его подготовки к рассмотрению и рассмотрения);

— производства в судах апелляционной, кассационной, надзорной инстанций, а также производство по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам (стадия пересмотра административного дела);

— исполнительного производства (стадия исполнения принятого по административному делу решения).

Производство в суде первой инстанции является основной и обязательной составляющей административного судопроизводства, поскольку без ее прохождения невозможна реализация последующих стадий. Поводом к возбуждению административного судопроизводства является подача

[1] См., напр.: Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Производство по делам об административных правонарушениях. — М. : Знание, 1989. С. 16–17; Якимов А. Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционные производства. — М. : Наука, 1999. С. 8.

административного искового заявления в суд, уполномоченный рассматривать соответствующую категорию административных дел.

Согласно статье 127 КАС РФ вопрос о принятии административного искового заявления к производству суда рассматривается судьей единолично в течение трех дней со дня поступления административного искового заявления в суд, если иной срок не предусмотрен КАС РФ. О принятии административного искового заявления к производству суда судья выносит определение, на основании которого в суде первой инстанции возбуждается производство по административному делу.

В соответствии с частью 1 статьи 128 КАС РФ основаниями для отказа в принятии административного иска выступают случаи, когда:

1) заявление подлежит рассмотрению в порядке конституционного или уголовного судопроизводства, производства по делам об административных правонарушениях либо не подлежит рассмотрению в судах;

2) административное исковое заявление подано в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица, неопределенного круга лиц или публичных интересов органом государственной власти, иным государственным органом, органом местного самоуправления, организацией, должностным лицом либо гражданином, которым КАС РФ или другими федеральными законами не предоставлено такое право;

3) из административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта, акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, решения или действия (бездействие) не следует, что этими актом, решением или действием (бездействием) нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца;

4) имеется вступившее в законную силу решение суда по административному спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям, определение суда о прекращении производства по данному административному делу в связи с принятием отказа административного истца от административного иска, утверждением соглашения о примирении сторон или имеется определение суда об отказе в принятии административного искового заявления. Суд отказывает в принятии административного искового заявления об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), нарушающих права, свободы и законные интересы неопределенного круга лиц, если имеется вступившее в законную силу решение суда, принятое по административному иску о том же предмете;

5) имеются иные основания для отказа в принятии административного искового заявления, предусмотренные положениями КАС РФ, определяющими особенности производства по отдельным категориям административных дел.

Кроме того, часть 1 статьи 129 КАС РФ устанавливает, что судья возвращает административное исковое заявление административному истцу в случае, если:

1) административным истцом не соблюден установленный федеральным законом обязательный досудебный порядок урегулирования данной категории административных споров;

2) дело неподсудно данному суду;

3) административное исковое заявление подано лицом, не обладающим административной процессуальной дееспособностью;

4) административное исковое заявление не подписано или подписано и подано в суд лицом, не имеющим полномочий на его подписание и (или) подачу в суд;

5) в производстве этого или другого суда либо арбитражного суда имеется возбужденное ранее дело по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям;

6) до вынесения определения о принятии административного искового заявления к производству суда от лица, обратившегося в суд, поступило заявление о возвращении административного искового заявления;

7) не исправлены недостатки данного административного искового заявления и документов, приложенных к нему, в срок, установленный в определении об оставлении административного искового заявления без движения;

8) имеются иные основания для возвращения административного искового заявления, предусмотренные положениями КАС РФ, определяющими особенности производства по отдельным категориям административных дел.

Статья 132 КАС РФ предусматривает, что подготовка к судебному разбирательству является обязательной по каждому административному делу и проводится в целях обеспечения правильного и своевременного рассмотрения административного дела. Подготовка к судебному разбирательству проводится судьей единолично после принятия административного искового заявления к производству суда с участием сторон, их представителей, заинтересованных лиц.

В соответствии с частью 3 статьи 135 КАС РФ при подготовке административного дела к судебному разбирательству суд:

1. Направляет административному ответчику и заинтересованному лицу копии административного искового заявления и приложенных к нему документов, если они в соответствии с частью 7 статьи 125 КАС РФ не были направлены, и устанавливает разумный срок для представления в суд возражений в письменной форме по существу административного искового заявления и направления их копий административному истцу и заинтересованному лицу. В случае если административный ответчик не обладает государственными или иными публичными полномочиями, суд,

установив, что копии административного искового заявления и приложенных к нему документов вручены административному ответчику в соответствии с частью 7 статьи 125 КАС РФ, определяет разумный срок для представления в суд возражений в письменной форме по существу административного искового заявления и направления их копий административному истцу и заинтересованному лицу. Если указанные копии не направлялись административному ответчику и заинтересованному лицу, суд направляет их и устанавливает разумный срок для представления в суд возражений в письменной форме по существу административного искового заявления и направления необходимого количества их копий, которые суд направит административному истцу и заинтересованным лицам. В случае если административное исковое заявление и приложенные к нему документы поданы в суд в электронном виде, они направляются административному ответчику и заинтересованному лицу посредством размещения на официальном сайте суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в разделе, доступ к которому предоставляется лицам, участвующим в деле, и иным участникам процесса (далее — в режиме ограниченного доступа), и (или) указанным лицам сообщается о возможности ознакомления с такими документами и изготовления их копий в суде.

2. Вызывает стороны, их представителей и разъясняет им процессуальные права и обязанности, последствия совершения или несовершения сторонами процессуальных действий в установленный процессуальный срок; опрашивает административного истца, административного ответчика, их представителей по существу заявленных требований и возражений; выясняет, поддерживает ли административный истец административное исковое заявление полностью или в части, признает ли административный ответчик административное исковое заявление полностью или в части.

3. Разрешает вопрос о вступлении в административное дело других административных истцов, административных ответчиков и заинтересованных лиц, а также вопрос о замене ненадлежащего административного ответчика.

4. Рассматривает вопрос о соединении или разъединении нескольких требований.

5. Рассматривает вопрос о получении необходимых доказательств и предлагает представить их в определенный судом срок.

6. При необходимости оказывает лицам, не обладающим властными и иными публичными полномочиями, содействие в представлении доказательств и истребует их; истребует доказательства по своей инициативе, разрешает вопросы о вызове свидетелей, назначении экспертизы, привлечении к участию в судебном процессе специалиста, переводчика; в случаях, не терпящих отлагательства, разрешает вопрос об исследовании и осмотре на месте письменных и вещественных доказательств, а также принимает иные меры, связанные с представлением доказательств.

7. Направляет судебные поручения.

7.1. Получает необходимые для рассмотрения и разрешения административного дела сведения из открытых источников, в том числе из информационных систем, доступ к которым обеспечивается на официальных сайтах органов государственной власти, органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

8. По ходатайству административного истца или его представителя разрешает вопрос о применении мер предварительной защиты по административному иску.

9. По ходатайству лиц, участвующих в деле, их представителей или по своей инициативе разрешает вопрос о возможности участия в судебном заседании, в том числе в предварительном судебном заседании, лиц, участвующих в деле, путем использования систем видеоконференцсвязи, а также принимает меры по обеспечению такого участия. По результатам рассмотрения указанных ходатайства и вопросов суд выносит мотивированное определение.

10. Содействует примирению сторон, если по данной категории административных дел возможно примирение, в частности, разъясняет сторонам в целях урегулирования спора право обратиться за содействием к посреднику, в том числе медиатору, судебному примирителю, использовать другие примирительные процедуры, а также условия и порядок реализации данного права, существо и преимущества примирительных процедур, последствия совершения таких действий, принимает меры для заключения сторонами соглашения о примирении, содействует примирению сторон.

11. Разрешает вопрос о необходимости проведения предварительного судебного заседания, о дате, времени и месте его проведения.

12. Разрешает вопрос о необходимости обязательного личного участия в судебном заседании лиц, участвующих в деле.

13. Совершает иные процессуальные действия в целях обеспечения правильного и своевременного рассмотрения административного дела с учетом его обстоятельств, характера спорного публичного правоотношения, нормативных правовых актов, подлежащих применению, и представленных по административному делу доказательств.

В соответствии с частью 1 статьи 139 КАС РФ суд, признав административное дело подготовленным, выносит определение о назначении административного дела к судебному разбирательству, в котором указывает на окончание подготовки административного дела к судебному разбирательству, разрешение вопросов о привлечении к участию в данном административном деле заинтересованных лиц, о соединении или разъединении нескольких требований и на разрешение иных вопросов, по которым не были вынесены соответствующие определения, а также определяет время и место проведения судебного заседания в суде первой инстанции.

В ходе судебного разбирательства происходит рассмотрение и разрешение административного дела по существу.

Рассмотрение административного дела может быть приостановлено или производство по нему может быть прекращено.

Согласно статье 190 КАС РФ суд ***обязан*** приостановить производство по административному делу в случае:

— смерти гражданина, являвшегося стороной по административному делу, если спорное административное правоотношение или иное публичное правоотношение допускает правопреемство (до определения правопреемника);

— признания гражданина, являющегося стороной по административному делу, недееспособным и отсутствия законного представителя у этого гражданина (до определения законного представителя);

— участия гражданина, являющегося стороной по административному делу, в боевых действиях в составе Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации, в проведении контртеррористической операции, призыва его на военную службу по мобилизации, заключения им контракта о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации или войска национальной гвардии Российской Федерации, выполнения им задач в условиях чрезвычайного или военного положения, вооруженного конфликта, если такой гражданин не заявил ходатайство о рассмотрении административного дела в его отсутствие;

— невозможности рассмотрения данного административного дела до разрешения другого дела, рассматриваемого Верховным Судом Российской Федерации, судом общей юрисдикции, арбитражным судом (до вступления в законную силу соответствующего судебного акта);

— обращения суда в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии закона, подлежащего применению в данном административном деле, Конституции Российской Федерации (до вступления в законную силу судебного акта);

— установления судом по ходатайству сторон или ходатайству стороны при согласии другой стороны срока для примирения сторон (до истечения этого срока).

В соответствии со статьей 191 КАС РФ суд по заявлениям лиц, участвующих в деле, или по своей инициативе ***вправе*** приостановить производство по административному делу в случае:

— преобразования или упразднения органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, наделенных государственными или иными публичными полномочиями (до определения органа, к компетенции которого отнесено участие в публичных правоотношениях

в той же сфере, что и рассматриваемые судом спорные правоотношения, либо органа, к компетенции которого относится защита нарушенных прав, свобод и законных интересов административного истца);

— реорганизации юридического лица, которое является стороной по административному делу (до определения правопреемника);

— нахождения гражданина, который является лицом, участвующим в деле, в лечебном учреждении или в длительной служебной командировке (до возвращения такого гражданина);

— исполнения гражданином государственных обязанностей, предусмотренных федеральным законом, при условии, что он привлечен к исполнению этих обязанностей (до прекращения таким гражданином исполнения указанных обязанностей);

— назначения судом экспертизы (до поступления в суд заключения экспертов, либо до истечения срока, установленного судом для проведения экспертизы, либо до поступления в суд информации о невозможности ее проведения);

— направления судом судебного поручения в соответствии со статьями 66 и 67 КАС РФ (до поступления в суд материалов о выполненном судебном поручении, либо до истечения срока, установленного судом для осуществления соответствующих действий, либо до поступления в суд информации о невозможности их осуществления);

— принятия Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению жалобы на нарушение конституционных прав и свобод гражданина законом, который был применен в другом деле, но постановление по которому имеет значение для рассмотрения данного административного дела (до вступления в законную силу судебного акта);

— если до обращения 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, должностного лица, государственного или муниципального служащего, с требованиями о взыскании обязательных платежей и санкций стороны не использовали досудебное урегулирование спора и гражданин, организация, являющаяся стороной спора, не возражают против использования соответствующей примирительной процедуры, ее использование может способствовать уточнению обстоятельств спора, снятию противоречий в позициях, в том числе путем проведения сверки взаимных расчетов задолженности;

— участия гражданина, осуществляющего полномочия единоличного исполнительного органа организации, являющейся лицом, участвующим в деле, в боевых действиях в составе Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации, в проведении контр-

террористической операции, призыва его на военную службу по мобилизации, заключения им контракта о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации или войска национальной гвардии Российской Федерации, выполнения им задач в условиях чрезвычайного или военного положения, вооруженного конфликта, если рассмотрение дела без участия такого гражданина невозможно и полномочия по управлению указанной организацией не переданы им в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Производство по административному делу возобновляется после устранения обстоятельств, вызвавших его приостановление, на основании заявлений лиц, участвующих в деле, или по инициативе суда (ст. 192 КАС РФ).

Основаниями для прекращения производства по административному делу в силу статье 194 КАС РФ являются:

— наличие оснований, по которым может быть отказано в принятии административного искового заявления к производству;

— наличие вступившего в законную силу решения суда по административному спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям, определения суда о прекращении производства по этому административному делу в связи с принятием отказа административного истца от административного иска, утверждением соглашения о примирении сторон или определения суда об отказе в принятии административного искового заявления; суд прекращает производство по административному делу об оспаривании нормативных правовых актов, актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, решений, действий (бездействия), нарушающих права, свободы и законные интересы неопределенного круга лиц, если имеется вступившее в законную силу решение суда, принятое по административному иску о том же предмете;

— отказ административного истца от иска и принятие данного отказа судом;

— заключение сторонами соглашения о примирении и утверждение его судом;

— смерть гражданина, являвшегося стороной в административном деле, при условии, что спорное публичное правоотношение не допускает правопреемства;

— завершение ликвидации организации, являвшейся стороной в административном деле, при условии, что публичное правоотношение не допускает правопреемства.

Суд также вправе прекратить производство по административному делу в случае, если оспариваемые нормативный правовой акт, решение отменены или пересмотрены и перестали затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца.

При рассмотрении административного дела судом на основе всестороннего и объективного исследования доказательств устанавливаются фактические обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела, определяются права и юридические обязанности сторон в рамках конкретных правоотношений, от имени государства выносится решение по существу спора.

Согласно части 1 статьи 141 КАС РФ административные дела рассматриваются и разрешаются Верховным Судом Российской Федерации до истечения трех месяцев, а другими судами до истечения двух месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд, включая срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству, если иные сроки рассмотрения и разрешения административных дел не установлены КАС РФ. По сложным административным делам указанные сроки могут быть продлены председателем суда, заместителем председателя суда, председателем судебного состава не более чем на один месяц. Если иное не установлено положениями КАС РФ, в случае осуществления после начала судебного разбирательства перехода к рассмотрению дела по правилам административного судопроизводства, замены судьи или нескольких судей, вступления в административное дело административных соистцов, привлечения к участию в административном деле административных соответчиков, замены ненадлежащего административного ответчика надлежащим, привлечения к участию в административном деле другого надлежащего административного ответчика, вступления в дело или привлечения к участию в деле заинтересованного лица, объединения административных дел в одно производство и выделения заявленных требований в отдельное производство, изменения основания или предмета административного иска течение срока рассмотрения и разрешения административного дела начинается сначала.

Ход судебного заседания определяется председательствующим в судебном заседании.

В соответствии с частью 1 статьи 142 КАС РФ председательствующий в судебном заседании:

1) руководит ходом судебного заседания;

2) создает условия для полного и всестороннего исследования доказательств и выяснения обстоятельств административного дела;

3) устраняет из судебного разбирательства то, что не имеет отношения к рассматриваемому административному делу;

4) предоставляет слово участникам судебного разбирательства, а также от имени суда в случаях, предусмотренных КАС РФ, может применить к таким участникам меры процессуального принуждения в виде ограничения времени выступления участников судебного разбирательства или лишения их слова при нарушении правил выступления.

Председательствующий в судебном заседании принимает меры по обеспечению надлежащего порядка в судебном заседании. Его распоряжения обязательны для всех участников судебного разбирательства и лиц, присутствующих в судебном заседании. Лицам, нарушающим порядок в судебном заседании, председательствующий в судебном заседании от имени суда может объявить предупреждение, удалить их из зала судебного заседания на все время судебного заседания или его часть, наложить на указанных лиц судебный штраф в порядке и размере, предусмотренных статьями 122 и 123 КАС РФ.

Согласно статье 116 КАС РФ мерами процессуального принуждения являются установленные КАС РФ действия, которые применяются к лицам, нарушающим установленные в суде правила и препятствующим осуществлению административного судопроизводства.

К мерам процессуального принуждения относятся:

1) ограничение выступления участника судебного разбирательства или лишение участника судебного разбирательства слова (ст. 118 КАС РФ);

2) предупреждение (ст. 119 КАС РФ);

3) удаление из зала судебного заседания (ст. 119 КАС РФ);

4) привод (ст. 120 КАС РФ);

5) обязательство о явке (ст. 121 КАС РФ);

6) судебный штраф (ст. 122, 123 КАС РФ).

Применение к лицу мер процессуального принуждения не освобождает это лицо от исполнения соответствующих обязанностей, установленных настоящим КАС РФ или судом на основании положений КАС РФ.

Судебное разбирательство по административным делам, как правило, состоит из следующих этапов:

— подготовительная часть;

— исследование обстоятельств дела или рассмотрение дела по существу;

— судебные прения;

— постановление и объявление решения.

Решение суда первой инстанции может быть обжаловано в апелляционном, а в последующем в кассационном и надзорном порядке либо после вступления его в законную силу пересмотрено по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Судебные акты приводятся в исполнение после вступления их в законную силу, за исключением случаев немедленного исполнения, в порядке, установленном КАС РФ и другими федеральными законами, регулирующими вопросы исполнительного производства. 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, если иное не предусмотрено КАС РФ.

Глава 17. Органы внутренних дел как сторона в административном судопроизводстве

§ 1. Участие органов внутренних дел в административном судопроизводстве в статусе административного ответчика

Административные дела об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, а также об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. Рассматривая специфику производства по делам об оспаривании нормативных правовых актов, издаваемых органами внутренних дел, в первую очередь, необходимо определить содержание термина «нормативный правовой акт». Признание оспариваемого документа нормативным правовым актом имеет первостепенное значение как для административного истца при выборе способа защиты нарушенного права, так и для суда при принятии административного искового заявления к производству в целях выбора процессуальных правил рассмотрения дела.

Как следует из постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, — наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Вместе с тем признание того или иного акта нормативным правовым во всяком случае зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом.

Так, следует учитывать, что акт может являться обязательным для неопределенного круга лиц, в частности, в случаях, когда он издается в целях установления правового режима конкретного объекта публичного права.

В отдельных случаях о нормативном характере оспариваемого акта могут свидетельствовать утвержденные данным актом типовые, примерные приложения, содержащие правовые нормы. С учетом этого отсутствие в самом оспариваемом акте положений нормативного характера не может оцениваться в отрыве от приложений и служить основанием для отказа в рассмотрении дела по правилам главы 21 КАС РФ.

Существенными признаками, характеризующими акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, являются издание их органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или должностными лицами, наличие в них результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц.

Согласно пункту 2 Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате Министерства внутренних дел Российской Федерации[1] нормативный правовой акт — это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме должностным лицом Министерства в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, рассчитанных на многократное применение и относительно неопределенный круг лиц.

Правом издания нормативных правовых актов в МВД России обладает Министр внутренних дел Российской Федерации или лицо, исполняющее его обязанности. Министр издает нормативные правовые акты по всем вопросам, относящимся к компетенции МВД России.

При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление;

2) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов;

б) форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты;

в) процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта;

г) правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу;

3) соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Обязанность доказывания обстоятельств, изложенных под цифрами 2 и 3, возлагается на орган внутренних дел, принявший оспариваемый нормативный правовой акт.

---

[1] Приложение 1 к приказу МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» (ред. от 01.03.2021).

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается одно из следующих решений:

1) об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и недействующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты;

2) об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд принимает одно из следующих решений:

1) об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый акт полностью или в части не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение, и о признании этого акта недействующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты;

2) об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый акт полностью или в части не обладает нормативными свойствами и соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений.

Административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Решения, действия (бездействие) органов внутренних дел или их должностных лиц являются формой реализации их полномочий. Такие решения, действия адресованы конкретному гражданину, организации, иному лицу и могут носить разрешительный, запретительный, предостерегающий и принудительный характер. Эти решения, действия (бездействие) могут как быть ответом на обращения гражданина, организации, так и совершаться административным органом инициативно, в порядке реализации требований нормативных правовых актов. Они обязательны для исполнения тому лицу, которое поименовано в акте или в отношении которого совершены административным органом действия (бездействие). Решения, действия (бездействие) по своему содержанию не отвечают признакам, свойственным нормативным правовым актам.

К решениям относятся акты органов внутренних дел, их должностных лиц, принятые единолично или коллегиально, содержащие властное волеизъявление, порождающее правовые последствия для конкретных граждан и организаций. При этом необходимо учитывать, что решения могут быть приняты как в письменной, так и в устной форме (например, требование о прекращении противоправного поведения). В свою очередь, письменное решение принимается как в установленной законодательством определенной форме (в частности, уведомление об отказе в предоставлении государственной услуги), так и в произвольной (например, письменное сообщение об отказе должностного лица в удовлетворении обращения гражданина)

К обжалуемым действиям органов внутренних дел, их должностных лиц могут относиться властное волеизъявление названных органов и лиц, которое не облечено в форму решения, но повлекло нарушение прав и свобод граждан и организаций или создало препятствия к их осуществлению. К действиям, в частности, относятся выраженные в устной форме требования должностных лиц органов, осуществляющих государственный надзор и контроль.

К бездействию относится неисполнение органом внутренних дел, должностным лицом, обязанности возложенной на них нормативными правовыми и иными актами, определяющими полномочия этих лиц (должностными инструкциями, положениями, регламентами, приказами). К бездействию, в частности, относится нерассмотрение обращения заявителя уполномоченным лицом.

При рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, 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, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия);

б) порядок принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такой порядок установлен;

в) основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами;

4) соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершенного оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения.

Обязанность доказывания обстоятельств, указанных под цифрами 3 и 4, возложена на орган внутренних дел или должностное лицо, принявшие оспариваемые решения либо совершившие оспариваемые действия (бездействие).

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 несоответствующими нормативным правовым актам и нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца, и об обязанности административного ответчика устранить нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или препятствия к их осуществлению либо препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов лиц, в интересах которых было подано соответствующее административное исковое заявление;

2) об отказе в удовлетворении заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными.

Административные дела о присуждении компенсации за нарушение условий содержания под стражей, содержания в исправительном учреждении. Данная категория административных дел является специальной по отношению к делам об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями. Органы внутренних дел могут выступать по данной категории дел в качестве административного ответчика в части нарушения условий содержания под стражей (например, при административном задержании, административном аресте).

Лицо, полагающее, что нарушены условия его содержания под стражей, одновременно с предъявлением требования об оспаривании связанных с условиями содержания под стражей решения, действия (бездействия) органа государственной власти, учреждения, их должностных лиц, государственных служащих может заявить требование о присуждении компенсации за нарушение установленных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации условий содержания под стражей.

Требование о присуждении компенсации за нарушение условий содержания под стражей, содержания в исправительном учреждении рассматривается судом одновременно с требованием об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, учреждения, их должностных лиц, государственных служащих.

При рассмотрении судом требования о присуждении компенсации за нарушение условий содержания под стражей, содержания в исправительном учреждении интересы Российской Федерации представляет главный распорядитель средств федерального бюджета в соответствии с ведомственной принадлежностью органа (учреждения), обеспечивающего условия содержания под стражей.

При рассмотрении данной категории административных дел суд устанавливает, имело ли место нарушение предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации условий содержания под стражей, а также характер и продолжительность нарушения, обстоятельства, при которых нарушение допущено, его последствия.

Решение суда по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, учреждения, их должностных лиц, государственных служащих и о присуждении компенсации за нарушение условий содержания под стражей, помимо прочего, должно содержать:

1) в мотивировочной части:

а) сведения об условиях содержания под стражей, о характере и продолжительности нарушения, об обстоятельствах, при которых нарушение допущено, и о его последствиях;

б) обоснование размера компенсации и наименование органа (учреждения), допустившего нарушение условий содержания под стражей;

в) мотивы, по которым присуждается компенсация или по которым отказано в ее присуждении;

2) в резолютивной части:

а) в случае отказа в присуждении компенсации — указание на это;

б) в случае присуждения компенсации — указание на это и сведения о размере компенсации, наименование органа, осуществляющего полномочия главного распорядителя средств федерального бюджета в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и представлявшего интересы Российской Федерации по делу о присуждении компенсации.

§ 2. Участие органов внутренних дел в административном судопроизводстве в статусе административного истца

Административные дела о временном помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении. Рассматривая особенности производства по данной категории административных дел, в первую очередь, необходимо определиться со значением терминов

«депортация», «реадмиссия», а также сходного с ними термина «административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства».

В соответствии с частью 1 статьи 3.10 КоАП РФ административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, — в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.

Таким образом, административное выдворение является видом административного наказания, исполнение которого осуществляется в порядке, предусмотренном КоАП РФ. Статья 27.19 КоАП РФ определяет порядок помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации. КАС РФ указанные процедуры не регламентирует.

В то же время согласно статье 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 115-ФЗ) под депортацией понимается принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Нормативного определения реадмиссии в настоящее время не существует, и она определяется применительно к соответствующим международным соглашениям. Вместе с тем анализ таких соглашений позволяет заключить, что реадмиссия — это передача запрашивающим государством и принятие запрашиваемым государством лиц (граждан запрашиваемого государства, граждан третьих государств или лиц без гражданства), чей въезд, пребывание или проживание в запрашивающем государстве признаны незаконными[1].

В соответствии со статьей 32.2 Федерального закона № 115-ФЗ передача иностранного гражданина Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии или прием Российской Федерацией иностранного гражданина, передаваемого иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, осуществляется федеральным органом исполнительной власти

[1] См., напр.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Норвегия о реадмиссии от 08 июня 2007 г. // Бюллетень международных договоров. 2009. № 4. С. 60–77.

в сфере миграции или его территориальным органом на основании решения руководителя указанного федерального органа или его заместителя о реадмиссии указанного иностранного гражданина.

Согласно части 1 статьи 266 КАС РФ административное исковое заявление о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении подается территориальным органом федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю (надзору) и оказанию государственных услуг в сфере миграции (далее — территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции).

В настоящее время указанные функции возложены на органы внутренних дел.

Административное исковое заявление по делам рассматриваемой категории подается в суд по месту нахождения специального учреждения, в которое помещен иностранный гражданин, подлежащий депортации или реадмиссии.

В административном исковом заявлении о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении, должны быть указаны:

1) сведения, предусмотренные пунктами 1–3, 5 и 9 части 2 статьи 125 КАС РФ;

2) сведения о принятом решении о депортации или реадмиссии, в том числе предусмотренное федеральным законом основание для помещения иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или продления срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении;

3) срок, на который целесообразно поместить иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или продлить его пребывание в этом учреждении.

Административное исковое заявление о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении подписывается руководителем территориального органа внутренних дел.

К административному исковому заявлению о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина,

подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении прилагаются документы, подтверждающие указанные в нем обстоятельства, а также документы, указанные в пунктах 1, 5 части 1 статьи 126 КАС РФ (уведомления о вручении или иные документы, подтверждающие вручение другим лицам, участвующим в деле, направленных копий административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют, а также доверенность или иные документы, удостоверяющие полномочия представителя административного истца, документ, подтверждающий наличие у представителя высшего юридического образования или ученой степени по юридической специальности, если административное исковое заявление подано представителем).

В случае отсутствия документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, к административному исковому заявлению прилагается заключение территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции об установлении личности, подготовленное в соответствии с федеральным законом.

Административное исковое заявление о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение, подается в суд в течение сорока восьми часов с момента помещения иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение по решению руководителя федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю (надзору) и предоставлению государственных услуг в сфере миграции, или его заместителя либо руководителя соответствующего территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции или его заместителя, принятому в соответствии с федеральным законом.

Административное исковое заявление о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении подается в суд не позднее чем за сорок восемь часов до истечения установленного по решению суда срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении.

При поступлении административного искового заявления о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении судья незамедлительно решает вопрос о принятии административного искового заявления к производству, а в случае принятия заявления также незамедлительно решает вопрос о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении на срок, необходимый для рассмотрения административного дела.

После принятия административного искового заявления о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении суд вправе в порядке, установленном статьей 63 КАС РФ, истребовать у лиц, участвующих в деле, материалы, необходимые для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения и разрешения административного дела, суд также возлагает на территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции, которым подано административное исковое заявление, обязанность обеспечить участие этих лиц в судебном заседании.

Административное дело о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении суд рассматривает в течение пяти дней со дня возбуждения дела.

Судебное заседание проводится в помещении суда.

Административное дело о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении рассматривается с участием представителя территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции, подавшего в суд административное исковое заявление, иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в отношении которого рассматривается административное дело о его помещении в специальное учреждение или о продлении срока его пребывания в специальном учреждении, и прокурора. Неявка в судебное заседание надлежащим образом извещенного прокурора не препятствует рассмотрению и разрешению административного дела.

Суд, рассмотрев по существу административное исковое заявление о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении, принимает решение, которым удовлетворяет административный иск или отказывает в его удовлетворении.

Административные дела об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Институт административного надзора возродился после принятия Федерального закона № 64-ФЗ

Согласно статье 1 Федерального закона № 64-ФЗ под административным надзором понимается осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом в соответствии с Федеральным законом № 64-

ФЗ временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных Федеральным законом № 64-ФЗ.

Порядок осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в настоящее время установлен приказом МВД России от 8 июля 2011 г. № 818.

Статья 270 КАС РФ предусматривает, что административное исковое заявление об установлении административного надзора подается в суд органом внутренних дел в отношении лица, освобожденного из мест лишения свободы, а также в отношении лица, отбывающего наказание в виде ограничения свободы, назначенное в качестве дополнительного вида наказания, или при замене неотбытой части наказания в виде лишения свободы ограничением свободы.

Административное исковое заявление о продлении административного надзора и административное исковое заявление о дополнении ранее установленных административных ограничений подаются в суд органом внутренних дел.

Административное исковое заявление о досрочном прекращении административного надзора и административное исковое заявление о частичной отмене административных ограничений могут подаваться в суд органом внутренних дел или поднадзорным лицом либо его представителем.

Административное исковое заявление об установлении административного надзора в отношении лица, освобожденного из мест лишения свободы, подается в суд по месту жительства, месту пребывания или месту фактического нахождения этого лица.

При этом местом фактического нахождения является избираемая лицом, освобожденным из мест лишения свободы и не имеющим места жительства или пребывания, территория внутригородского муниципального образования города федерального значения, территория внутригородского района (в случае его отсутствия — города) либо территория городского или сельского поселения[1].

Административные исковые заявления о продлении административного надзора, о дополнении ранее установленных административных ограничений, о частичной отмене административных ограничений, о досрочном прекращении административного надзора подаются в суд по месту осуществления административного надзора. В случае отказа суда в досрочном прекращении административного надзора повторное административное исковое заявление может быть подано в суд не ранее чем по истечении

[1] О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 мая 2017 г. № 15 (ред. от 22.12.2022). П. 2.

шести месяцев со дня вынесения решения суда об отказе в досрочном прекращении административного надзора.

Административное исковое заявление об установлении административного надзора по основаниям, предусмотренным федеральным законом, в отношении лиц, отбывающих наказание в виде ограничения свободы, назначенное в качестве дополнительного вида наказания, или при замене неотбытой части наказания в виде лишения свободы ограничением свободы подается органом внутренних дел не позднее чем за один месяц до истечения срока отбывания осужденным наказания в виде ограничения свободы.

Следует учитывать, что указанные сроки не являются пресекательными и их пропуск не влечет за собой возвращения или отказа в принятии административного искового заявления об установлении административного надзора, а также не является основанием для отказа в его удовлетворении. Вместе с тем несоблюдение сроков подачи административного искового заявления расценивается как нарушение законности и является основанием для вынесения частного определения.

Административное исковое заявление об установлении, продлении, досрочном прекращении административного надзора, частичной отмене либо о дополнении ранее установленных административных ограничений (далее — административное исковое заявление, связанное с административным надзором) и прилагаемые к нему документы должны отвечать требованиям статьи 271, а также статей 125 и 126 КАС РФ.

В частности, к административному исковому заявлению органа внутренних дел прилагается уведомление о вручении или иной документ, подтверждающий вручение другим лицам, участвующим в деле, копии административного искового заявления и иных документов, которые у них отсутствуют (ч. 7 ст. 125, п. 1 ч. 1 ст. 126 КАС РФ).

К административному исковому заявлению о досрочном прекращении административного надзора, поданному органом внутренних дел, должен быть приложен документ, содержащий сведения о потерпевшем или его представителе.

Административное исковое заявление исправительного учреждения или органа внутренних дел должно быть подписано его начальником или руководителем, иным уполномоченным лицом либо представителем (ч. 8 ст. 54, ст. 55, п. 1 ч. 2 ст. 56, ч. 2 ст. 271 КАС РФ).

В административном исковом заявлении органа внутренних дел об установлении административного надзора указываются сведения об образе жизни и о поведении лица, в отношении которого решается вопрос об установлении административного надзора, предлагаемые к установлению виды административных ограничений и срок установления административного надзора. К административному исковому заявлению об установлении административного надзора прилагаются копия приговора суда

и материалы, свидетельствующие о совершении данным лицом административных правонарушений.

В административном исковом заявлении о продлении административного надзора указываются сведения об образе жизни и поведении поднадзорного лица, предлагаемые срок продления административного надзора и виды административных ограничений. К административному исковому заявлению о продлении административного надзора прилагаются материалы, свидетельствующие о совершении указанным лицом административных правонарушений, и материалы, характеризующие его личность.

В административном исковом заявлении о дополнении административных ограничений указываются сведения об образе жизни и о поведении поднадзорного лица и предлагаемые к дополнению виды административных ограничений. К административному исковому заявлению о дополнении административных ограничений прилагаются материалы, свидетельствующие о совершении указанным лицом административных правонарушений, и материалы, характеризующие его личность.

В административном исковом заявлении о частичной отмене административных ограничений указываются сведения об образе жизни и о поведении поднадзорного лица и предлагаемые к отмене виды административных ограничений. К административному исковому заявлению о частичной отмене административных ограничений прилагаются материалы, характеризующие указанное лицо.

В административном исковом заявлении о досрочном прекращении административного надзора указываются сведения, характеризующие поднадзорное лицо. К административному исковому заявлению о досрочном прекращении административного надзора прилагаются материалы, характеризующие указанное лицо.

Образцы вышеуказанных административных исковых заявлений содержаться в приложении к приказу МВД России от 8 июля 2011 г. № 818.

Органы внутренних дел, исходя из положений, закрепленных в подпункте 4 пункта 1 статьи 333.35, подпунктах 9 и 19 пункта 1 статьи 333.36 НК РФ, освобождены от уплаты государственной пошлины по делам об административном надзоре.

Согласно части 2 статьи 272 КАС РФ обязанность доказывания обстоятельств, приведенных в административном исковом заявлении, связанном с административным надзором, лежит на лице, обратившемся с таким заявлением.

О времени и месте рассмотрения административного дела суд извещает лицо, в отношении которого решается вопрос, связанный с административным надзором, соответствующее исправительное учреждение или орган внутренних дел, а также прокурора.

Не препятствует рассмотрению и разрешению административного дела об установлении, о продлении административного надзора или о дополнении административных ограничений, а равно и административного дела о досрочном прекращении административного надзора или о частичной отмене административных ограничений неявка в судебное заседание надлежащим образом извещенного прокурора, а также надлежащим образом извещенного представителя соответствующего органа внутренних дел, за исключением случая, если явка такого представителя будет признана судом обязательной.

В случае неявки без уважительной причины представителя соответствующего органа внутренних дел, явка которого признана судом обязательной, на него может быть наложен судебный штраф в порядке и размере, установленных статьями 122 и 123 КАС РФ.

Административные дела, связанные с административным надзором, подлежат рассмотрению в течение двадцати дней со дня поступления административного искового заявления в суд. Административные дела об установлении административного надзора в отношении лиц, отбывающих наказание, должны быть разрешены не позднее дня, предшествующего дню истечения срока отбывания осужденным наказания в виде лишения свободы или ограничения свободы, назначенного в качестве дополнительного наказания, или при замене неотбытой части наказания в виде лишения свободы ограничением свободы.

При разрешении административного дела об установлении, о продлении административного надзора или о дополнении административных ограничений суд не связан изложенным в административном исковом заявлении мнением о сроке установления административного надзора и (или) видах административных ограничений, предлагаемых к установлению, и с учетом конкретных обстоятельств административного дела может установить иные предусмотренные федеральным законом виды ограничений, а также иные сроки в пределах, установленных федеральным законом.

В резолютивной части решения суда по административному делу об административном надзоре, помимо прочего, должны содержаться следующие сведения:

1) по административному делу об установлении или о продлении административного надзора — срок административного надзора, конкретные административные ограничения, установленные судом;

2) по административному делу о дополнении административных ограничений — конкретные дополнительные административные ограничения, установленные судом;

3) по административному делу о частичной отмене административных ограничений — конкретные административные ограничения, отмененные судом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В учебнике представлена теоретическая основа административного процесса как вида юридического процесса и нормативная основа административно-процессуального права как самостоятельной отрасли российского права.

Несмотря на то, что дискуссия о понятии и содержании административного процесса, пределах и статусе административно-процессуального законодательства среди ученых и практиков продолжается, дальнейшее развитие теории административного процесса нами видится в рамках комплексного подхода (на основе управленческого) к его пониманию.

Авторы учебника стремились донести до читателей основные положения административно-процессуального законодательства, раскрывающие содержание основных административных производств, входящих в структуру административного процесса, а также роли в нем административного судопроизводства.

К актуальным проблемам теории и практики административного процесса, которые требуют своего решения, на наш взгляд, относится определение критериев разграничения процессуальных и процедурных (внепроцессуальных) форм государственно-управленческой деятельности; уточнение структуры административного процесса, то есть видов производств, входящих в административный процесс, и совершенствование их правового регулирования с учетом потребностей общественного развития; определение роли административного судопроизводства в реализации административно-правового типа регулирования управленческих отношений.

Мы исходили из понимания того, что от решения указанных теоретических проблем зависят успех в дальнейшем совершенствовании административно-процессуального законодательства, эффективность реализации материальных норм российского права при осуществлении правотворческой, правонаделительной и правоохранительной деятельности органов исполнительной власти, в том числе деятельности органов внутренних дел.

Учитывая дискуссионность административно-процессуальной проблематики, авторы учебника рекомендуют читателю ознакомиться с учебной литературой по административному процессу и административно-процессуальному праву, основанной на иных подходах к пониманию и содержанию административного процесса, список которой прилагается.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Основная литература:

1. Административно-процессуальное право : учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. — 3-е изд., перераб. и доп. — Санкт-Петербург : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2022. — 356 с.

2. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. — Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2008. — 569 с.

Дополнительная литература:

1. Административно-процессуальное право России : учебник для вузов : в 2 ч. / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. 2-е изд., перераб. и доп. Ч. 1. — Москва : Юрайт, 2020.— 311 с.

2. Административно-процессуальное право России : учебник для вузов : в 2 ч. / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. 2-е изд., перераб. и доп. Ч. 2. — Москва : Юрайт, 2020. — 301 с.

3. Каплунов А. И. Современные подходы к пониманию административного процесса как результат и основа развития отечественного административно-процессуального законодательства // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. № 3. С. 261–276.

4. Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административный процесс как вид юридического процесса: современные проблемы понимания и нормативно-правовой регламентации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. : Право. 2018. Т. 9. Вып. 4. С. 501–521.

5. Административный процесс : учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М. А. Штатиной. — Москва : Юрайт, 2015. — 364 с.

6. Административный процесс Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. — Москва : Оригинал-макет, 2017. — 352 с.

7. Рогожкина Е. А., Каплунов А. И. Производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел Российской Федерации. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2020. — 204 с.

8. Административно-процессуальное право России / В. И. Кайнов, Р. А. Сафаров, Р. В. Терентьев. — Москва-Берлин : Директ-Медиа, 2021. — 265 с.

9. Административно-процессуальное право : учебное пособие / Президентская академия РАНХиГС, Владимир ; авторы-составители: А. Н. Миронов [и др.]. — 2-е изд., доп. — Владимир : Владимирский фил. РАНХиГС, 2023. — 188 с.

10. Административно-процессуальное право : учебное пособие / под ред. А. Н. Доброва. 2-е изд., перераб. и доп. — Иркутск : ФГКОУ ВО ВСИ МВД России, 2015. — 140 с.

11. Административно-процессуальное право России [Текст] / И. В. Панова. — 4-е изд., пересмотр. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2016. — 286 с.

12. Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). — Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2003. — 661 с.

ОСНОВНОЕ ОГЛАВЛЕНИЕ

КРАТКОЕ ОГЛАВЛЕНИЕ 3
ВВЕДЕНИЕ 5
РАЗДЕЛ I. ВВЕДЕНИЕ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО 8
Глава 1. Понятие и структура административного процесса 8
§ 1. Общая характеристика процесса как юридической категории 8
§ 2. Основные черты и подходы к пониманию административного процесса как вида юридического процесса 11
§ 3. Структура административного процесса 18
§ 4. Принципы административного процесса 23
§ 5. Стадии административного процесса 28
Глава 2. Понятие и система административно-процессуального права 34
§ 1. О подходах к пониманию административно-процессуального права 34
§ 2. Предмет административно-процессуального права как самостоятельной отрасли российского права 40
§ 3. Система административно-процессуального права 42
§ 4. Источники административно-процессуального права 44
§ 5. Взаимодействие административно-процессуального права с другими отраслями российского права 48
Глава 3. Административно-процессуальные нормы и административно-процессуальные отношения 53
§ 1. Понятие и особенности административно-процессуальных норм 53
§ 2. Виды административно-процессуальных норм 57
§ 3. Понятие и особенности административно-процессуальных правоотношений 60
§ 4. Содержание и виды административно-процессуальных правоотношений 63
РАЗДЕЛ II. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОИЗВОДСТВА 68
Глава 4. Производство по принятию нормативных правовых актов государственного управления 68
§ 1. Понятие, цель и задачи производства по принятию нормативных правовых актов государственного управления 68
§ 2. Стадии производства по принятию нормативных правовых актов государственного управления 72
Глава 5. Производство по предложениям и заявлениям граждан и должностных лиц организаций в сфере государственного управления 85

§ 1. Общая характеристика производства по предложениям и заявлениям граждан 85
§ 2. Стадии производства по предложениям и заявлениям граждан в сфере государственного управления 91
§ 3. Особенности производства по обращениям граждан в органах внутренних дел 97
Глава 6. Регистрационное производство *109*
§ 1. Общая характеристика регистрационного производства 109
§ 2. Стадии регистрационного производства 115
§ 3. Особенности осуществления отдельных видов регистрационных производств 119
Глава 7. Лицензионное производство *133*
§ 1. Лицензионное производство в структуре административного процесса 133
§ 2. Субъекты и объекты лицензионного производства 136
§ 3. Стадии лицензионного производства 141
Глава 8. Производство по делам о поощрениях *147*
§ 1. Понятие, правовая основа и особенности производства по делам о поощрениях 147
§ 2. Стадии производства по делам о поощрении 152
§ 3. Производство по делам о поощрении сотрудников органов внутренних дел 159
Глава 9. Производство по дисциплинарным делам *165*
§ 1. Общая характеристика производства по дисциплинарным делам 165
§ 2. Стадии производства по дисциплинарным делам 171
§ 3. Производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел 180
Глава 10. Производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения *187*
§ 1. Общая характеристика производства по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения 187
§ 2. Процессуальный порядок применения отдельных принудительных мер административного предупреждения 194
Глава 11. Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях *209*
§ 1. Понятие, правовое регулирование и виды производства по делам об административных правонарушениях 209
§ 2. Задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях 211
§ 3. Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении 217

§ 4. Доказательства и доказывание в производстве по делам об административных правонарушениях.....220
Глава 12. Стадии производства по делам об административных правонарушениях *225*
§ 1. Понятие стадии производства по делам об административных правонарушениях.....225
§ 2. Возбуждение дела об административном правонарушении 226
§ 3. Рассмотрение дел об административных правонарушениях.....236
§ 4. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.....243
§ 5. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.....248
Глава 13. Субъекты и участники производства по делам об административных правонарушениях *257*
§ 1. Общая характеристика системы субъектов производства по делам об административных правонарушениях.....257
§ 2. Административно-процессуальный статус лиц (органов), ведущих производство по делу об административном правонарушении.....259
§ 3. Административно-процессуальный статус участников производства по делу об административном правонарушении.....265
Глава 14. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях *276*
§ 1. Общая характеристика и классификация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.....276
§ 2. Меры, обеспечивающие участие в производстве по делу лиц, участие которых по закону является обязательным 281
§ 3. Меры, обеспечивающие пресечение административного правонарушения 292
§ 4. Меры, обеспечивающие получение доказательств 299
§ 5. Меры, обеспечивающие сохранение доказательств 308
§ 6. Меры, обеспечивающие исполнение постановления о назначении административного наказания 313
Глава 15. Производство по административно-правовым жалобам и спорам.....*317*
§ 1. Понятие административно-правовой жалобы и административно-правового спора и процессуальные формы их рассмотрения.....317
§ 2. Производство по рассмотрению общей административной жалобы.....320
§ 3. Стадии производства по административно-правовым жалобам ...326
РАЗДЕЛ III. АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО 333
Глава 16. Общая характеристика административного судопроизводства 333

§ 1. Понятие, задачи, принципы и структура административного судопроизводства 333
§ 2. Субъекты административно-процессуальных отношений, складывающихся в рамках административного судопроизводства 338
§ 3. Доказательства и доказывание в административном судопроизводстве....341
§ 4. Стадии административного судопроизводства 345
Глава 17. Органы внутренних дел как сторона в административном судопроизводстве....355
§ 1. Участие органов внутренних дел в административном судопроизводстве в статусе административного ответчика....355
§ 2. Участие органов внутренних дел в административном судопроизводстве в статусе административного истца 360
ЗАКЛЮЧЕНИЕ....369
СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 371
ОСНОВНОЕ ОГЛАВЛЕНИЕ 373

Учебное издание

Бажукова Юлия Викторовна, *кандидат юридических наук, доцент;*
Ванюшин Ян Леонидович, *кандидат юридических наук, доцент;*
Ванюшина Ирина Николаевна;
Добров Алексей Николаевич, *кандидат юридических наук, доцент;*
Дудина Надежда Афанасьевна, *кандидат юридических наук;*
Каплунов Андрей Иванович, *доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации;*
Куртяк Иван Владимирович, *кандидат юридических наук, доцент;*
Жеребцов Алексей Николаевич, *доктор юридических наук, доцент;*
Никоноров Евгений Анатольевич, *доктор педагогических наук, кандидат юридических наук, доцент;*
Новичкова Елена Евгеньевна;
Пилявец Светлана Витальевна, *кандидат юридических наук;*
Субботин Антон Михайлович, *кандидат юридических наук, доцент;*
Сургутсков Вадим Игоревич, *кандидат юридических наук, доцент;*
Телегин Александр Степанович, *кандидат юридических наук, профессор;*
Труфанов Михаил Егорович, *доктор юридических наук, профессор*
Ухов Владимир Юрьевич, *доктор юридических наук, профессор, заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации;*
Цуканов Николай Николаевич, *доктор юридических наук, доцент*

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

Учебник

Редактор *Корчуганова И. А.*
Компьютерная вёрстка *Фролова А. В.*
Дизайн обложки *Шеряй А. Н.*

ISBN 978-5-91837-813-7

EDN: JVTKLG

Подписано в печать 28.03.2024. Формат 60×84 $^{1}/_{16}$
Печать цифровая. Объем 23,75 п. л. Тираж 100 экз. Заказ № 14/24

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1