**МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

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

***Допущено Министерством внутренних дел
Российской Федерации в качестве учебника
для курсантов и слушателей образовательных организаций
высшего образования системы МВД России***

2-е издание, перераб. и доп.

Санкт-Петербург
2017

План 2017, поз. 2

УДК 342(075.8)
ББК 67.401(я73)
А 28

А 28 Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. – 2-е издание, перераб. и доп. / Изд-во СПб ун-та МВД России. – СПб: ООО «Р-КОПИ», 2017. – 376 с.

ISBN 978-5-9909875-6-2

Авторский коллектив:
Бажукова Ю.В. – гл. 8 (в соавт.); **Дрозд А.О.** – гл. 11 (§ 4); **Каплунов А.И.** – предисл., гл. 1–3, 4 (в соавт.), 8 (в соавт.), 10 (в соавт.), 11 (§ 1–3), 14; **Кудин В.А.** – гл. 9 (в соавт.); **Куртяк И.В.** – гл. 4 (в соавт.); **Лебедева О.О.** – гл. 10 (в соавт.); **Пилявец С.В.** – гл. 5 (в соавт.); **Прохорова О.В.** – гл. 9 (в соавт.); **Телегин А.С.** – гл. 12; **Ухов В.Ю.** – гл. 5 (в соавт.); **Хмара А.М.** – гл. 6, 13; **Черепанова Ю.Е.** – гл. 7, гл. 15 (в соавт.), 16; **Чмырёв С.Н.** – гл. 15 (в соавт.).

Учебник подготовлен в соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом высшего образования по специальности 40.05.02 Правоохранительная деятельность (уровень специалитета), утверждённым приказом Минобрнауки России от 16 ноября 2016 года № 1424 и примерной программой учебной дисциплины «Административно-процессуальное право», утверждённой ДГСК МВД России 13 июня 2013 г., с учетом вступления в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и изменений законодательства по состоянию на 15 февраля 2017 г.

В первом разделе учебника на основе комплексного подхода к пониманию административного процесса раскрываются его понятие, структура, принципы и стадии, особенности административно-процессуального права как самостоятельной отрасли российского права, показана специфика административно-процессуальных норм и административно-процессуальных отношений. Второй раздел посвящён характеристике административных производств, входящих в структуру административного процесса, и административного судопроизводства.

Предназначен для курсантов и слушателей, а также для адъюнктов и преподавателей образовательных организаций высшего образования системы МВД России.

УДК 342(075.8)
ББК 67.401(я73)

Рецензенты:
Бекетов О.И., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Омская академия МВД России);

Кононов П.И., доктор юридических наук, профессор (Второй арбитражный апелляционный суд);

Бочаров С.Н., кандидат юридических наук, профессор (Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя);

Гришаков А.Г., кандидат юридических наук, доцент (Барнаульский юридический институт МВД России)

© Санкт-Петербургский университет МВД России, 2017
© ООО «Р-КОПИ», оформление, 2017

ISBN 978-5-9909875-6-2

Посвящается
основоположникам отечественной теории
административного процесса
САЛИЩЕВОЙ Надежде Георгиевне
СОРОКИНУ Валентину Дмитриевичу

ПРЕДИСЛОВИЕ

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 и правовые основы административных производств, входящих в его структуру, и административного судопроизводства.

Данный курс тесно связан с дисциплинами «Административное право» и «Административная деятельность органов внутренних дел», 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, научиться 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. И, наконец, при изучении дисциплины «Административная деятельность органов внутренних дел» на основе полученных знаний более детально рассматриваются правовые и организационно-тактические ос-

новы правоприменительной деятельности органов внутренних дел по реализации административного и административно-процессуального законодательства в установленной сфере деятельности.

Курс «Административно-процессуальное право» состоит из двух 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, таких как нормотворческое, по рассмотрению предложений и заявлений, регистрационное, лицензионное, поощрительное, по дисциплинарным делам, по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения, исполнительное, по рассмотрению жалоб. Особое внимание уделяется производству по делам об административных правонарушениях.

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

– способность реализовывать нормы материального и процессуального права, законодательство Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права в профессиональной деятельности (ОПК-2);

– способность участвовать в разработке нормативных правовых актов в соответствии с профилем своей деятельности (ПК-1);

– способность принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законодательством Российской Федерации, юридически правильно квалифицировать факты, события и обстоятельства (ПК-2);

– способность разрабатывать и правильно оформлять юридические и служебные документы (ПК-3);

– способность выявлять, документировать, пресекать административные правонарушения (ПК-9);

– способность осуществлять производство по делам об административных правонарушениях и иные виды административных производств (ПК-13).

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.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – 540 с.). Он признан основателем научно-педагогической школы (научная область деятельности «Административное право, административный процесс»)[1], 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.

1 Указанная научно-педагогическая школа входит в Список научных и научно-педагогических школ Санкт-Петербурга, включённых 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

Характеристике процесса 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 остаётся не решённым.

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

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 установленные формы упорядочивания юридической деятельности, направленные на оптимальное удовлетворение и гарантирование интересов субъектов права»[4]. «Юридический процесс, – по мнению саратовских ученых, – включает в себя как различные правовые процедуры, так и судебные процессы (судопроизводства)»[5].

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

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

---

[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.

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

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

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

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

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

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

Приведённые характеристики процесса свидетельствуют о том, что процесс рассматривается как форма осуществления разных по содержанию видов государственно-властной деятельности. Различие в подходах определяется субъектным составом и содержанием видов государственно-властной деятельности, которые включаются в понятие «юридический процесс».

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 отчётливо 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[2].

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.

---

[1] См.: Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. – М.: НОРМА, 2003. – С. 41–42.

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

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[1].

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[2].

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[3].

5. Наличие несомненной, хотя и своеобразной связи процесса – прежде всего гражданского, уголовного и административного с методом правового регулирования[4].

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»,

[1] См.: Там же. – С. 177–178.
[2] См.: Там же. – С. 179.
[3] См.: Там же. – С. 182.
[4] См.: Там же. – С. 184.

не сложную систему правил как некую *данность,* а сам ход их принятия и реализации[1];

– 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[2].

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, т.е. 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 (статья 126) используется также для характеристики полномочий Верховного Суда Российской Федерации и судов, образованных в соответствии с федеральным конституционным законом;

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

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

---

[1] Павлушина А.А. Теория юридического процесса: проблемы и перспективы развития: дис. ... д-ра юрид. наук. – Самара, 2005. – С. 13.

[2] См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. 3-е изд., исправ. и доп. – М.: Эксмо, 2007. – С. 243.

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

Суть *юрисдикционного подхода* к пониманию административного процесса состоит в том, что этот процесс трактуется как регламентированная законом «деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения»[1].

Такое понимание административного процесса объединяет в себе представления о существующих процессах – «гражданском» и «уголовном». Суть гражданского процесса состоит в «разрешении споров», а уголовного в «применении мер принуждения». Нетрудно заметить, что в определении, сформулированном Н.Г. Салищевой, акцент делается на содержательной стороне административного процесса.

Широкую поддержку российских учёных-административистов получила *управленческая концепция* административного процесса, которую в 1960-е годы последовательно отстаивали С.С. Студеникин, Г.И. Петров, В.Д. Сорокин, В.М. Манохин, А.Е. Лунев, В.И. Попова и другие.

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

---

[1] Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. – М., 1964. – С. 16.

[2] См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. – С. 204.

Изменения, произошедшие в законодательстве Российской Федерации за последние два 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 года в ст. 118 было закреплено политико-правовое решение о создании в Российской Федерации «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 и взяла на себя обязательства по приведению своего законодательства, в том числе и административно-процессуального, в соответствие с европейскими стандартами[1].

Как уже было сказано, в отечественной теории административного процесса на тот момент 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 определённых категорий индивидуальных конкретных дел в сфере государственного управления. Процессуальные формы деятельности суда по противодействию административному произволу субъектов публичного управления были предметом регулирования гражданско-процессуального законодательства.

В России был аналог административного судопроизводства. За восемь месяцев до принятия Конституции РФ был принят Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», в ст. 6 которого указывалось, что соответствующая жалоба гражданина «рассматривается судом по правилам ***гражданского судопроизводства*** с учетом особенностей, установленных настоящим Законом». Эти правила были урегулированы подразделом «2. *Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений*» Гражданского процессуального кодекса РСФСР (утв. ВС РСФСР 11 июня 1964 г.), впоследствии, после обновления гражданского процессуального законодательства, подразделом III «*Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений*» Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ.

Как видим, процессуальная форма деятельности судебной власти по противодействию административному произволу субъектов публичного

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

управления в Российской Федерации существовала, она была *составной частью гражданского судопроизводства* и урегулирована 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. 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 КАС РФ в литературе высказывались различные мнения по вопросу о соотношении административного процесса и административного судопроизводства. Ограничимся изложением трёх 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].

---

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

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»[1].

3. Административное судопроизводство рассматривается как *один из видов* административного процесса. Так, согласно обновлённого мнения Н.Г. Салищевой, «Объективная реальность в сфере общественных отношений позволяет обосновать существование и развитие трёх видов административного процесса … – ***административные процедуры, административная юрисдикция, административное судопроизводство***. … Каждый вид административного процесса имеет свои особенности, связанные, 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»[2] (выделено мною – *А.К.*). Данный подход к пониманию административного процесса можно назвать *комплексным* (на основе юрисдикционного)[3].

Подобный подход к административному процессу в литературе именуется также «интегративным»[4], объединяющим «исполнительный» и «судебный» административный процессы[5].

Однако принятие в марте 2015 года и вступление в силу 15 сентября 2015 г.[6] Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ)[7], 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»,

---

[1] Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник для юридических высших учебных заведений. 2-е изд. перераб. и доп. – СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008.– С. 218.

[2] См.: Салищева Н.Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы /Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. – М.: Юристъ, 2004. – С. 221–232.

[3] Комплексный – Представляющий собою комплекс (1) чего-л.; охватывающий целую группу предметов, явлений, процессов и т.п.

[4] Интегра́ция (от лат. integratio – «соединение») – процесс объединения частей в целое.

[5] Административно-процессуальное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. – М., 2016. – С. 28.

[6] См.: Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации».

[7] «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 30.12.2015).

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 идёт 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).

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 ст. 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 идёт как о защите «нарушенных или оспариваемых» прав, свобод и законных интересов, так и их соблюдении при применении мер принудительного воздействия.

Нетрудно заметить, что закреплённая 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, т.е. 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 ещё 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, т.е. 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), «административных и иных публичных правоотношений» (ст. 1), но и административно-процессуальная, например, «административная процессуальная правоспособность», «административная процессуальная дееспособность», «административная процессуальная правосубъектность» (ст. 5 КАС РФ).

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).

Следовательно, дальнейшая «модернизация» теории административного процесса возможна в двух направлениях:

1) расширение сложившегося во второй половине 20 века в отечественной административно-правовой науке понимания административного процесса как процессуальной формы деятельности органов исполнительной власти и иных государственных органов и включение в его рамки административного судопроизводства;

2) сужение понятия административного процесса до рамок административного судопроизводства (правосудия по административным делам) с одновременным отнесением процессуальных форм деятельности органов государственного управления к числу «административных процедур» как «универсальной» формы исполнительно-распорядительной деятельности субъектов публичного управления.

Для сторонников управленческого подхода к пониманию административного процесса, выбор очевиден, это первый из указанных вариантов модернизации. Дальнейшее развитие теории административного процесса представителями нашей научной школы, основоположником которой является В.Д. Сорокин, видится на основе учёта достижений отечественной юридической мысли и разумного учёта зарубежного опыта, а именно, в формировании «комплексного» (на основе управленческого) подхода

к пониманию административного процесса[1] как деятельности, включающей *процессуальные формы рассмотрения субъектом публичного управления индивидуальных конкретных дел* в сфере государственного управления и *деятельности суда по рассмотрению административных дел*.

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

Подводя итог сказанному, административный процесс можно определить, как урегулированную административно-процессуальным законодательством деятельность *субъекта публичного управления* 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.

§ 3. Структура административного процесса

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

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, ещё до легализации административного судопроизводства, как составной части административного процесса, при характеристике процессуальных форм деятельности субъектов публичного управле-

[1] 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.

ния ряд учёных-административистов высказывали мнение, что логичнее говорить об административно-процессуальной деятельности, состоящей из трёх административных процессов:

– административно-нормотворческого,

– административно-правонаделительного и

– административно-юрисдикционного[1].

Это довольно распространённая только в отношении административного процесса тенденция, лишённая, 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:

– правотворческого;

– правонаделительных;

– правоохранительных[3].

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[4].

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[5].

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.

---

[1] См., например: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. 3-е изд., исправ. и доп. – М.: Эксмо, 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. Административно-процессуальное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. – С. 207.

[3] Сорокин В.Д. Указ. соч. – С. 354.

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

[5] Там же – С. 19.

Судебный административный процесс, осуществляемый в сфере административно-охранительной деятельности Российского государства судами (судьями) в рамках рассмотрения судебно-административных дел[1].

Соглашаясь, в целом, с предложенными вариантами группировки входящих в административный процесс производств, мы разделяем мнение В.Д. Сорокина, 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 её содержания, административный процесс, на наш взгляд, включает две группы производств.

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 (АПК РФ).

Для характеристики видов *административных производств*, входящих в административный процесс, за основу возьмём 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;

---

[1] Административно-процессуальное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. – М., 2016. – С. 28.

– 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 (административных процедур) таких производств (а точнее, 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 кадровое (служебное), а также административно-договорное, приватизационное[4]. Все они, как представляется, охватываются понятием управленческий процесс, однако выходят за рамки более узкой правовой категории административный процесс.

Обратим ещё 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[5].

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 определённый перечень действий и достигается конкретный ситуационный управленческий результат.

Перечень таких управленческих процедур-технологий можно продолжить: квотирование, кредитование, аттестация, подтверждение соответ-

---

[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 / Салищева Н.Г., Дубровский Д.С., Женетль С.З., Штатина М.А. – С. 19.

[4] Панова И.В. Административно-процессуальное право России. 2-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2007. – С. 92, 93 122, 126.

[5] См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – С. 179.

ствия, испытание, освидетельствование, экспертиза, учёт, отчётность, 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 расстановку, оценку уровня подготовки кадров, оценку 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 исполнения государственных функций и административными регламентами предоставления государственных услуг[1].

Следует отметить, что регламентным регулированием охвачены и отдельные процессуальные формы деятельности органов исполнительной власти, такие как регистрационное и лицензионное производства. В частности, речь идёт о порядке государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей, прав на недвижимое имущество, 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 государ-*

[1] См.: Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (ред. от 23.01.2014).

ственных 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, освобождёнными 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*[1], а именно: о признании недействующими нормативных правовых актов судом по интеллектуальным правам (Глава 23 АПК РФ); об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов (Глава 24 АПК РФ); об административных правонарушениях (Глава 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 базируется на принципах, определяющих основы данной процессуальной деятельности. Принципами административного процесса являются закреплённые в нормах права основные, исходные положения, отражающие его особенности, определяющие ход и назначение процесса. Принципы – это основные идеи, реализуемые в наборе правил, создающих определённый процессуальный режим.

С учетом структуры административного процесса, включающего две 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[2].

---

[1] Раздел III Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 29.06.2015).

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

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»[1], наряду с принципом «гласности» выделяется принцип «доступности» административного процесса, вышеприведённый перечень дополняется принципами «двухступенности административного процесса» и «активности правоохранительных органов»[2].

Принцип – это не абстрактная категория административного процесса, а элемент, основа административно-процессуальной деятельности. Реализация каждого их 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»[3].

К правонаделительным производствам применяются принципы координации процедур (принцип «одного окна»), обращения по почте или интернету, 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)»[4], презумпции невиновности, состязательности[5].

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

---

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

[2] Панова И.В. Административно-процессуальное право России. 2-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2007. – С. 40.

[3] См.: Павлушина А.А. Теория юридического процесса: проблемы и перспективы развития: дис. ... д-ра юрид. наук. – Самара, 2005. – С. 174.

[4] См.: Павлушина А.А. Указ. соч. – С. 174–175.

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

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 учёных-административистов[1] 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 определённой статье, либо в ряде норм, включающих процессуальные правила, раскрывающие и конкретизирующие содержание определённого принципа, и обеспечивающих его реализацию на практике.

В свою очередь, к числу принципов, отражающих административно-охранительную (юрисдикционную) природу дисциплинарного производства и учитывающих специфику дисциплинарной ответственности, следует отнести: *1) обязательность возбуждения дисциплинарного производства при совершении дисциплинарного проступка*; *2) свобода выбора вида дисциплинарного взыскания*; *3) достаточность доказательств, подтверждающих виновность лица в совершении дисциплинарного проступка*. Каждый из перечисленных принципов находит своё закрепление, как правило, не в одной какой-то определённой статье, а лежит в основе многих норм, устанавливающих основания и порядок реализации дисциплинарной ответственности, вытекает из целого ряда процессуальных правил.

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

– *общих*, вытекающих из общих принципов права, проявляющих свою сущность в административном процессе в целом;

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

– *отдельно взятого административного производства* (поощрительного, дисциплинарного, исполнительного[2]).

Учитывая сказанное к числу общих (универсальных) принципов административных производств, входящих в административный процесс, могут

---

[1] 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.

[2] Ст. 4 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (ред. от 28.12.2016).

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 определённой статье, либо в ряде норм, включающих процессуальные правила, раскрывающие и конкретизирующие содержание определённого 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 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» (статья 2 Конституции Российской Федерации). А в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» это указание Конституции Российской Федерации сформулировано как один из принципов гражданской службы (статья 4 Закона); статья 18 данного 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 с Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 года № 21-ФЗ (в ред. от

03.07.2016) установлено, что «лица, участвующие в деле, и иные лица, присутствующие в открытом судебном заседании, имеют право фиксировать ход судебного разбирательства письменно и с помощью средств аудиозаписи» (статья 11).

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 определённой 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 на территории России является русский язык; наряду с этим республики вправе устанавливать свои государственные языки (статья 68) и обусловлен конституционным правом каждого «на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения» (статья 26). Участвующему в административном процессе лицу, не владеющему языком, на котором ведётся 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 части административного процесса в соответствии со ст. 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 определённую процедуру, которая имеет своё 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 определённые 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 административного процесса и лежит в основе его структуры, то категория «стадия» отражает динамико-временную характеристику административного процесса и используется для характеристики порядка, последовательности процессуальных действий в рамках конкретного производства.

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

---

[1] «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 30.12.2015).

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;

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 исполнения государственных функций 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 исполнения государственных функций 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 идёт 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.

---

[1] См.: Сорокин В.Д. Указ. соч. – С. 237.

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

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 счёте, 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 ведётся 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 ито-

гового 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-обобщённым 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 статьёй 23 Федеральное закона от 14 ноября 1995 г. «О прокуратуре Российской Федерации».

---

[1] Так, например, Министерство здравоохранения Российской Федерации в пределах своей компетенции принимает нормативные правовые акты в виде приказов Министра (п. 10.23 Положения, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 608).

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 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 Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации предусматривает производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов судом по интеллектуальным правам (глава 23 АПК РФ).

5. *Исполнение решения по административному делу.* Это ещё одна обязательная стадия, которая завершает процедуру того или иного административного производства, входящего в административный процесс.

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

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].

Действующее законодательство при помощи административно-процессуальных норм определяет и регулирует основные стороны процедуры 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, устанавливающем «Общие правила производства в суде первой инстанции», разделом V КАС РФ «Упрощённое (письменное) производство по административным делам».

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

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

§ 1. О подходах к пониманию административно-процессуального права

Статья 72 (пункт «к») Конституции Российской Федерации среди предметов совместного ведения Российской Федерации и её 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, 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 её 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 отрасли права может обладать только правосудие по админи-

---

[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: Воронеж. гос. ун-т, 2007. – С. 11–12.

стративным 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 утверждают, 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. Кузмичёва, В.А. Лория, О.К. Застрожная, А.П. Коренев, В.Е. Севрюгин, 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 растёт. К их числу можно отнести авторские коллективы курсов лекций по административно-процессуальному праву, изданных в 2009 году Центром обеспечения кадровой работы МВД России[4], Челябинским юридическим институтом МВД России[5].

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:

---

[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.: Изд-во «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» // В сб.: Масленников М.Я. Административный процесс: теория и практика. – М., 2008. – С. 40–41; Махина С.Н. Административно-процессуальное право: понятие, предмет, метод, система (§ 9 глава 22); Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – С. 613–622.

[4] Административно-процессуальное право: курс лекций. – М.: ЦОКР МВД России, 2009.

[5] Курс лекций по административно-процессуальному праву: учебное пособие / Я.Л. Ванюшин, О.В. Гречкина, Э.Л. Лещина, А.Д. Магденко; под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.И. Майорова. – Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2009.

– 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 учёных, 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 ещё как систематизированная обособленная часть, отрасль законодательства Российской Федерации. 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. 2-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2007. – С. 13–14; Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. – М., 2003. – С. 204.

[3] Бахрах Д.Н. Указ. соч. – 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. Указ. соч. – 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, оно обслуживает 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].

Приведённые особенности, на наш взгляд, 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 российской правовой системы впервые было высказано В.Д. Сорокиным[2] и получило в его трудах 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. 3-е изд., испр. и доп. – М.: Эксмо, 2007. – С. 252–253.

[2] 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 (т. е. *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 (т. е. 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. 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)[1].

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

---

[1] См. подроб.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. – С. 37–46.

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].

Причём 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 и иных органов, осуществляющих государственное управление, т.е. норм, регламентирующие административные производства, входящие в структуру административного процесса, исходя из управленческого подхода к его пониманию.

Вторая группа включает нормы административно-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 на эти терминологические импровизации вокруг наименования норм, регламентирующих административное судопроизводство, с формально юридической точки зрения их следует отнести к административно-процессуальному законодательству и рассматривать как его составную часть.

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. Он в полной мере со-

---

[1] Сорокин В.Д. Указ. соч. – 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.

ответствует пункту «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которым «административно-процессуальное» законодательство находится «в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации».

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

Определяющим среди трёх 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 её имя. Подобная обусловленность определяется, прежде всего, назначением любой процессуальной отрасли – обеспечить реализацию правовых норм материальных отраслей, и главным образом своей одноименной материальной отрасли[2].

Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что при всей зависимости процессуальных отраслей от соответствующих материальных, первые отнюдь не могут рассматриваться как производные от вторых. Как отмечал М.С. Строгович, уголовно-процессуальное право связано с уголовным правом, и связь эта очень тесна. И, тем не менее, уголовно-процессуальное право есть отдельная от уголовного права отрасль права, не часть уголовного права, не форма уголовного права и не производное от уголовного права[3].

Каждая процессуальная отрасль сохраняет свое самостоятельное положение, хотя её предмет и формируется под влиянием особенностей группы общественных отношений, которая составляет *предмет правового регулирования одноименной материальной отрасли.* Поэтому предмет процессуальной отрасли права выглядит более сложным в структурном отношении,

---

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

[2] См.: Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. – М.: Госюриздат, 1961. – С. 159.

[3] См.: Строгович М.С. Уголовно-процессуальное право в системе советского права // Советское государство и право. 1957. – № 4. – С. 103.

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 её 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].

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

---

[1] Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. – С. 82–84.

[2] Сорокин В.Д. Указ. соч. – С. 84.

[3] Там же.

[4] Сорокин В.Д. Указ. соч. – С. 84.

«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, т. е. 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 будет выступать как процессуальная деятельность органов исполнительной власти, так и процессуальная деятельность суда по осуществлению административного судопроизводства.

Самая существенная особенность предмета любой процессуальной отрасли российского права состоит в том, что если в предмет материальной отрасли входят только качественно обособленные общественные (фактические) отношения, то в предмет процессуальной отрасли входят уже не только эти отношения, ставшие теперь уже правовыми под воздействием норм данной отрасли материального права, но и процессуальная деятельность соответствующих государственных органов. Поэтому у процессуальной отрасли двуединая задача – регулировать правовые отношения, с одной стороны, и сам порядок их реализации, т. е. определенную разновидность процесса, – с другой.

Отсюда следует, что предметом регулирования административно-процессуального права являются материальные правовые отношения, возникающие в связи с осуществлением задач государственного управления, а также деятельность органов исполнительной власти и суда, урегулированная административно-процессуальными нормами.

В конечном счете, можно сказать, что предметом административно-процессуального права Российской Федерации являются материальные правовые отношения, складывающиеся в связи с осуществлением задач государственного управления, и административно-процессуальная процедура их реализации»[2].

§ 3. Система административно-процессуального права

Система общественных отношений, составляющих предмет регулирования административно-процессуального права, лежит в основе и предопределяет соответствующее системное расположение административно-

[1] Сорокин В.Д. Указ. соч. – С. 85.
[2] Сорокин В.Д. Указ. соч. – С. 85–86.

процессуальных норм в структуре одноименной отрасли, обеспечивающих реализацию этих отношений.

Элементами системы любой отрасли права выступают институты данной отрасли, т. е. 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 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, т. е. составляющих её производств, в целом, основы правового положения её участников и др.

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[1].

Предложенный вариант системы административно-процессуального права нуждается в корректировке с учетом принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ.

Содержание Общей и Особенной частей административно-процессуального права должно быть обусловлено структурой административного

[1] Сорокин В.Д. Указ. соч. – С. 103–106.

процесса, и включать 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 виды административных производств:

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;
7) по применению отдельных мер административного предупреждения и административного пресечения;
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.

Учитывая направление подготовки (специальности) обучающихся, для которых предназначен данный учебник, содержание примерной программы учебной дисциплины «Административно-процессуальное право», утверждённой ДГСК МВД России 13 июня 2013 г. для данной категории обучающихся, особенная часть административно-процессуального права в данном учебнике будет представлена в основном административными производствами.

§ 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) доведённые 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 их система включает в себя следующие виды нормативных юридических актов.

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

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

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

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

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

К числу федеральных конституционных законов, содержащих административно-процессуальные нормы, в частности, относятся: от 17 декабря 1997 г. № 2-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 федеральных законов, которые содержат, преимущественно, административно-процессуальные нормы 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: «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ, его разделы IV и V содержат административно-процессуальные нормы, регулирующие порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях и порядок исполнения административных наказаний; «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ; АПК РФ.

Нормативные указы Президента Российской Федерации – самостоятельная группа источников административно-процессуального права, отражающих полномочия Президента России как главы государства в сфере государственного управления. Укажем 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 актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» и т. д.

Постановления – нормативные акты Правительства Российской Федерации. Осуществляя в соответствии со статьей 110 Конституции Российской Федерации исполнительную власть Российской Федерации, 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 определённой 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 предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учёту граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утверждённый приказом МВД России от 11 сентября 2012 г. № 288; Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрации автомототранспортных средств и прицепов к ним, утверждённый приказом МВД России от 7 августа 2013 г. № 605 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 может служить Областной закон Ленинградской области от 25 февраля 2005 г. № 11-оз «О правовом регулировании государственной гражданской службы Ленинградской области»[1], Закон Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 г. № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге»[2] и др.

По форме (наименованию) источников административно-процессуального права они принимаются в виде положений, уставов, инструкций, правил, административных регламентов[3].

§ 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.

Сторонники выделения административно-процессуального права в системе российского права рассматривают данную особенность административно-процессуальных норм в качестве одного из трёх системных признаков совокупного критерия для выделения процессуальной отрасли права (два других признака – это наличие: (1) своего предмета регулирования и (2) определённой системы организации процессуальных норм).

Так, по мнению В.Д. Сорокина, обслуживая лишь потребности своей материальной отрасли, процессуальные нормы, при всей их очевидной социальной значимости, не могут претендовать на роль отрасли права. Это, скорее всего, процессуальный институт в пределах материальной отрасли.

«Отрасль права начинается тогда, когда данная группа процессуальных норм, имея свой предмет регулирования и определенную степень организации своей системы, «выходит» за пределы одноименной материальной отрасли и участвует в реализации материальных норм других отраслей российского права. Этот факт свидетельствует о том, что данная группа норм, взаимодействуя с другими отраслями, сама приобрела такую степень своей организации, что стала способной выступать в качестве элемента системы российского права в целом, т. е. отрасли»[4].

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, т.е. с административным правом. К примеру, в рамках реализации права граждан Российской Федерации на оружие определенного вида и типа, нормы административно-процессуального права определяют порядок

---

[1] Вестник Законодательного собрания Ленинградской области, вып. 2/1, 4 мая 2005 г.
[2] Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, № 21, 14.06.2010.
[3] См. подроб.: Сорокин В.Д. Указ. соч. – С. 91–93.
[4] Сорокин В.Д. Указ. соч. – С. 94.

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 составляют 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 часть 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 ещё 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.

Важное значение для нормотворчества, в том числе для подзаконного нормотворчества имеет прямое указание Конституции Российской Федерации (пункт «к» статьи 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 испол-

нительной 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. Реализация права граждан заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица (часть 1 статьи 23 ГК РФ) и приобретение организациями статуса юридического лица (пункт 1 статьи 51 ГК РФ) Гражданский кодекс Российской Федерации связывает с прохождением государственной регистрации в органах Федеральной налоговой службы в порядке, определяемом федеральным законом «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 часть 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 «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в рамках соответствующего регистрационного производства, урегулированного административно-процессуальными нормами[1].

2.3. Согласно абзаца 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 антимонопольного законодательства[2]. Если в ходе рассмотрения дела

---

[1] См.: приказ Минюста России от 14 сентября 2006 г. № 293 «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

[2] Глава 9. «Рассмотрение дел о нарушении антимонопольного законодательства» Федерального закона «О защите конкуренции»; Приказ ФАС России от 25 мая 2012 г. № 339 «Об утверждении административного регламента Федеральной

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 статьёй 39, пунктом 6 статьи 42 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (в ред. Федерального закона от 23.07.2013 № 251-ФЗ).

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

4.1. Согласно статье 30 Семейного кодекса Российской Федерации брак заключается только в органах записи актов гражданского состояния в порядке, определяемом федеральным законом «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, закреплённые 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» (ред. от 30.12.2015).

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 идёт о несовершеннолетних, которые:

1) к моменту 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

антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации» (в ред. от 12.03.2013).

своих действий (бездействия) либо руководить ими. Порядок применения указанной меры административного принуждения регламентируется нормами административного-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 передаёт рапорт в дежурную часть для незамедлительной регистрации в КУСП и рассмотрения в соответствии с требованиями Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. 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] Глава 3 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

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

§ 1. Понятие и особенности административно-процессуальных норм

Приступая к характеристике административно-процессуальных норм, отметим, что в учебной литературе указанные нормы выделяются в рамках административного права, в котором, по мнению Д.Н. Бахраха, «органично связаны две части: материальное административное право и административно-процессуальное право»[1]. В связи с этим, изучению особенностей административно-процессуальных норм, в рамках административного права, на наш взгляд, уделяется недостаточно внимания. С разработкой отраслевой теории административно-процессуальных норм складывается ситуация, похожая на ту, о которой пишет В.Н. Протасов в отношении теории процессуального права в целом: «Надо заметить, что общая теория права в ее нынешнем состоянии индифферентна к различиям материального и процессуального права при оценке правовых явлений и в большей степени ее можно считать «теорией материального права»[2].

Разделяя позицию В.Д. Сорокина о выделении административного права в качестве самостоятельной отрасли российского права, административно-процессуальные нормы 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, т.е. 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»[3].

Однако, как уже было отмечено, административно-процессуальное право включает нормы, регулирующие административные производства, которые обеспечивают реализацию отдельных материальных норм иных

---

[1] Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. 3-е изд., испр. и доп. – М.: Эксмо, 2007. – С. 38.

[2] Протасов В.Н. Юридические процедуры. – М., 1991. – С. 18.

[3] Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. – С. 110.

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, т.е. правосудия по административным делам в случаях возникновения различных отклонений при реализации в сфере публичного управления материальных норм и направлены на их защиту.

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, т. е. 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 применён 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, закреплённое 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

[1] 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.

комплексной и только на этом уровне возможен трехэлементный подход к ее содержанию[1].

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 в нём 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, неодинаков круг субъектов, которые правомочны устанавливать процессуальные нормы различных отраслей. Как известно, уголовное и уголовно-исполнительное законодательство; гражданское законодательство; процессуальное законодательство устанавливается федеральным законодателем, т. е. Государственной Думой, как это предусмотрено пунктом «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации.

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

Во-вторых, существуют заметные различия и в круге субъектов, применяющих административно-процессуальные и иные процессуальные нормы. Гражданско-процессуальные и уголовно-процессуальные нормы правомочен применять строго ограниченный круг субъектов, обозначенный в соответствующих процессуальных законах. В несравненно более широкой сфере государственного управления, в которой реализуются функции разветвленной системы органов исполнительной власти, круг субъектов правоприменения административно-процессуальных норм, естественно, более широк и многообразен.

В-третьих, реализация административно-процессуальных норм 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-процес-

[1] См.: Павлушина А.А. Указ. соч. – С. 319.

суальных 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.

§ 2. Виды административно-процессуальных норм

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

1) по содержанию;

2) по объёму регулирования;

3) по юридической силе;

4) по кругу субъектов права, на которых распространяется действие нормы;

5) по видам административного производства;

6) по характеру диспозиции;

7) по действию в пространстве;

8) по действию во времени[2],

9) по видам административных процессов[3].

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:

а) нормы, регулирующие административно-процессуальные отношения, складывающейся в сфере *экономической*;

---

[1] Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. – С. 113–114.

[2] Сорокин В.Д. Указ. соч. – С. 115–116.

[3] Панова И.В. Административно-процессуальное право России. 2-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2007. – С. 20.

б) социально-культурной сфере;

в) административно-политической сфере;

г) межотраслевой сфере.

Критерий классификации *по объёму 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[1]. К специальным относятся административно-процессуальные нормы, регулирующие отношения, которые возникают преимущественно в пределах одной отрасли[2].

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

– *по юридической силе* на нормы, закреплённые в законах (к примеру, Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-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, т. е. закрепляющие процессуальные обязанности. Они закрепляют меру должного поведения, выраженного в активной форме. Эти нормы реализуются путём 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 учёта по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»;

б) управомочивающие нормы, т. е. закрепляющие процессуальные права. Они устанавливают меру возможного поведения субъекта конкретного производства. Нормы этой группы реализуются путём использования. Они содержатся, например, в статье 5 Федерального закона от 2 мая 2006 г.

---

[1] Такие нормы содержатся, например, в постановлении Правительства Российской Федерации от 15 августа 1997 г., которым утверждены «Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

[2] Примером акта, содержащего такого рода нормы, могут служить Правила подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате Министерства внутренних дел Российской Федерации, утверждённые приказом МВД России от 27 июня 2003 г. № 484.

№ 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в которой закреплены права гражданина при рассмотрении обращения;

в) запрещающие нормы, т. е. которые содержат меру должного поведения, выраженного в воздержании от запрещённых действий. Эти нормы реализуются путём соблюдения. Соответствующая группа норм данного вида содержится, например, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, а также в других актах.

– *по действию в пространстве:*

а) нормы, действующие на территории Российской Федерации независимо от их отраслевой принадлежности. Такого рода нормы содержатся в федеральных законах, указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, актах федеральных министерств и других федеральных органов исполнительной власти, действуют на всей территории Российской Федерации;

б) нормы, действующие на территории субъекта Российской Федерации. Основой для существования административно-процессуальных норм данной группы является пункт «к» статьи 72 Конституции Российской Федерации, согласно которому административно-процессуальное законодательство отнесено к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. К таким нормам, к примеру, относятся нормы законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, определяющих перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

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 или пресечения;

– нормы, регулирующие производство по делам об административных правонарушениях;

– нормы, регулирующие исполнительное производство;

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

По кругу субъектов административного 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 дисциплинарного производства руководитель, начальник (субъект дисциплинарной власти) и подчинённый (участник производства).

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 даёт предметное представление об административно-процессуальных нормах, регламентирующих административное производство, 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 разновид-

ность правовых отношений, они представляют собой предусмотренную правовой нормой юридическую связь между конкретными субъектами, обладающими определёнными правомочиями и юридическими обязанностями.

2. Административно-процессуальное правоотношение предполагает определённость взаимного поведения его субъектов, что предусматривается правовыми нормами; при этом степень определённости взаимного поведения субъектов зависит от содержания административно-процессуального правоотношения, определяемого, в свою очередь, характером той области государственного управления, в пределах которой оно возникает. Степень определённости 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 ещё недостаточно для возникновения правоотношения. Кроме нормы, необходимы ещё и такие обстоятельства, как правосубъектность и юридический факт. Однако первичным обстоятельством для возникновения правового отношения, несомненно, является правовая норма, которая, в конечном счёте, придаёт определённым 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 соответству-

ющее 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 определённого, 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, то 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 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[2].

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 определённого 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.

---

[1] Сорокин В.Д. Указ. соч. – С. 148.

[2] Масленников М.Я. Административно-процессуальные нормы и организационно-технические (процедурные) правила: соотношение и функциональное содержание – С. 25–31.

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[1].

Таким образом, административно-процессуальные правоотношения следует рассматривать как такие регулируемые правом отношения, которые 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[2].

§ 4. Содержание и виды административно-процессуальных правоотношений

В каждом правоотношении необходимо различать содержание двоякого рода: материальное и юридическое. К материальному относится то общественное отношение, которое им закрепляется. Юридическое содержание воплощается в субъективных правах и обязанностях его участников[3].

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 матери-

---

[1] Масленников М.Я. Указ. соч. – С. 29–30.

[2] Сорокин В.Д. Указ. соч. – С. 151.

[3] Советское административное право. Общая часть. – М.: Юридическая литература, 1962. – С. 68.

альное правоотношение. Значит, материальное содержание административно-процессуального правоотношения включает в себя два тесно связанных компонента (фактический и юридический), выступающих в единстве как определённая система и представленных формулой «общественное отношение – материальное правовое отношение».

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. 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 делам об административных правонарушениях только в случае волеизъявления властного субъекта, уполномоченного возбуждать производство по делам данной категории, составить необходимые процессуальные документы. Согласие нарушителя для этого не требуется.

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, т. е. 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) – орган исполнительной власти; орган исполнительной власти – государственный служащий; государственный служащий – государственный служащий; гражданин – 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) по содержанию;

2) по видам административного производства;

3) по отраслевой принадлежности корреспондирующих материальных правоотношений;

4) по соотношению 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 – подчинённый»; горизонтальные – отношения между не соподчинёнными 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 раз-

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

личные системы органов исполнительной власти, и речь идёт не о линейном, а о функциональном подчинении в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности.

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

В зависимости от способа защиты существуют отношения, защищаемые в судебном порядке и защищаемые во внесудебном (административном) порядке. К примеру, для современных регистрационных и лицензионных административно-процессуальных производств, введён 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:

– 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 дисциплинарного производства;

– отношения, возникающие в рамках производства по делам об административных правонарушениях.

---

[1] См. напр.: «Глава VIII.1. Порядок обжалования решения о государственной регистрации или об отказе в государственной регистрации» Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

[2] См. например: «Глава 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» Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

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:

– отношения, возникающие в связи с реализацией административно-правовых материальных отношений;

– отношения, возникающие в связи с реализацией материальных отношений, урегулированных нормами гражданского права;

– отношения, возникающие в связи с реализацией материальных отношений, урегулированных нормами трудового права;

– отношения, возникающие в связи с реализацией материальных отношений, урегулированных нормами финансового права;

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

Приведённые классификации ещё раз подчёркивают 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 нормативно-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 нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

Согласно Указа 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 неопределённый 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 определённой 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 изменённых 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 – издаёт *указы* (часть 1 статьи 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 Президентом Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации – принимает *постановления* в соответствии с его компетенцией, определённой статьями 13–21 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-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 её 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».

Федеральные органы исполнительной власти имеют право издавать нормативные правовые акты в виде *постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений***.** Издание нормативных правовых актов в виде писем 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 исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг). *Административный регламент* – нормативный правовой акт, уста-

[1] Статья 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 3-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

навливающий *порядок* предоставления государственной или муниципальной услуги и *стандарт* предоставления государственной или муниципальной услуги[1]. Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» утверждены Правила разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций; Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг; Правила проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг.

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 издаёт обязательные для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции[2].

Банк России по вопросам, отнесённым к его компетенции, издаёт нормативные акты в форме указаний, положений и инструкций[3]. Правила подготовки нормативных актов Банка России устанавливаются Банком России самостоятельно[4].

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации принимает инструкции и иные нормативные правовые акты, которые утверждаются её постановлениями[5].

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

Высшие должностные лица субъектов Российской Федерации издают указы (постановления)[6].

---

[1] Пункт 4 статьи 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

[2] Часть 1 статьи 17 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации».

[3] Статья 7 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)».

[4] Положение о порядке подготовки и вступления в силу нормативных актов Банка России от 15 сентября 1997 г. № 519 (приложение к приказу ЦБ РФ от 15 сентября 1997 г. № 02-395).

[5] Регламент Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, утверждённый постановлением ЦИК России от 28 июня 1995 г. № 7/46-II.

[6] Статья 22 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают постановления, распоряжения[1].

Отраслевые органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации – приказы, распоряжения и другие нормативные акты, определённые 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 определённых 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 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[2].

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 (глава 21) и АПК РФ (глава 23).

---

[1] В соответствии с часть 3 пункта 1 статьи 46 Устава Санкт-Петербурга от 28 февраля 1998 г. распоряжения Губернатора Санкт-Петербурга могут иметь как индивидуальный, так и нормативный характер.

[2] Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – СПб., 2008. – С. 364.

При характеристике стадий и этапов производства по принятию нормативных актов государственного управления за основу возьмём Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённые постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 и разъяснения к ним, утвержденные приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 4 мая 2007 г. № 88, поскольку они являются самым многочисленным субъектом подзаконного нормотворчества.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти (далее именуются – нормативные правовые акты, сокращённо – НПА) 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 НПА. Подготовка проекта нормативного правового акта 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 НПА. 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 НПА. 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». Так, структура административного регламента должна содержать разделы, устанавливающие:

1) общие положения;

2) стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги;

3) 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;

4) формы контроля за исполнением административного регламента;

5) 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 НПА 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 НПА 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 НПА. 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 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, утверждённым приказом МВД России от 24 февраля 2012 г. № 120, проекты нормативных правовых актов МВД России, затрагивающих права, свободы и обя-

[1] Приказ МВД России от 24 февраля 2012 г. № 120 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России».

занности 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.

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 определённого уровня и (или) направленности и условия их освоения обучающимися, проводится «педагогическая экспертиза»[2].

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 счита-

---

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

[2] Постановление Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2014 г. № 120 «О порядке проведения педагогической экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов, касающихся вопросов обучения и воспитания».

ется 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 власти единолично. Однако это не исключает возможности создания в структуре федеральных органов исполнительной власти таких совещательных органов, как коллегии, которые рассматривают вопросы, отнесённые к компетенции этого органа, а также проекты нормативных правовых актов государственного управления. Например, на рассмотрение Коллегии МВД России выносятся проекты нормативных правовых актов по особо важным вопросам оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел и служебно-боевой деятельности внутренних войск[1].

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

Подписанный (утверждённый) 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 её 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.

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

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

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

а) затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина;

б) устанавливают правовой статус организаций;

в) имеют межведомственный характер;

г) содержат сведения, составляющие государственную тайну или сведения конфиденциального характера[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].

Стадия государственной регистрации включает в себя следующие этапы:

– правовую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации;

– антикоррупционную экспертизу этого акта[5];

---

[1] См.: Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 и разъяснены приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 4 мая 2007 г. № 88.

[2] Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

[3] Указ Президента Российской Федерации от 20 марта 2001 г. № 318 «О введении государственной регистрации актов, издаваемых Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и фондом Социального страхования Российской Федерации».

[4] Часть 13 статьи 20 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

[5] См.: приказ Минюста России от 8 сентября 2011 г. № 310 «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Минюста России»).

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

– основания издания нормативного правового акта;

– сведения обо всех действующих нормативных правовых актах по данному вопросу и информацию о сроках их приведения в соответствие с принятым актом;

– сведения о согласовании акта с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и другими государственными органами, если такое согласование является обязательным.

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

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

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

Нормативный правовой акт может быть возвращен принявшему его органу без регистрации по просьбе такого органа, а также, если нарушен порядок представления акта на государственную регистрацию или 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.

После государственной регистрации подлинник нормативного правового акта с присвоенным ему регистрационным номером *в течение суток*

направляется Министерством юстиции Российской Федерации в федеральный орган исполнительной власти, представивший этот акт, а его копия *в течение одного дня* – в «Российскую газету». Копии акта также направляются в «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти издательства «Юридическая литература Администрации Президента Российской Федерации», в научно-технический центр правовой информации «Система» и в Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве 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.

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

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

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

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

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

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

В качестве источников официального опубликования актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации выступают «Российская газета» и «Собрание законодательства Российской Федерации»,

а для нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, прошедших государственную регистрацию, – «Российская газета» и «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти».

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.

В настоящее время в качестве официального источника опубликования, согласно положениям статьи 9.1. Федерального закона от 21 октября 2011 года № 289-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» может также являться «Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Данный источник является сетевым изданием и входит в государственную систему правовой информации, функционирование которой обеспечивает федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, президентской, правительственной и иных видов специальной связи и информации.

На «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) размещаются (опубликовываются) указы и распоряжения Президента Российской Федерации.

Официальным опубликованием акта Президента Российской Федерации считается первое размещение (опубликование) его полного текста на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru), функционирование которого обеспечивает Федеральная служба охраны Российской Федерации.

На «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) также могут быть размещены (опубликованы), в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации, правовые акты Правительства Российской Федерации, органов государственной власти Российской Федерации, правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в Российской газете в течение десяти дней после дня их регистрации, а также в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти государственного учреждения – издательства Юридическая литература Администрации Президента Российской Федерации, который издается еженедельно. Официальным также является указанный Бюллетень, распространяемый в электронном виде федеральным государственным унитарным предприятием Научно-технический центр

правовой информации «Система» Федеральной службы охраны Российской Федерации, а также федеральными органами государственной охраны.

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

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

Так, официальным источником опубликования актов МВД России, признанных не нуждающимися в государственной регистрации, является газета «Щит и меч»[1], актов МЧС России – журналы «Гражданская защита» и «Пожарное дело»[2], Минобороны России – газета «Красная звезда»[3].

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

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

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

Рассмотрим общие правила вступления в силу отдельных правовых актов государственного управления.

---

[1] Приказ МВД России от 7 мая 2008 г. № 405 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Министерства внутренних дел Российской Федерации, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации».

[2] Приказ МЧС России от 23 марта 2004 г. № 140 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и их государственной регистрации».

[3] Приказ Минобороны России от 12 января 2006 г. № 10 «О порядке опубликования и вступления в силу правовых актов Министерства обороны Российской Федерации».

Все нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и 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.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, прошедшие государственную регистрацию, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении *десяти дней* после дня их официального опубликования, а те из них, которые содержат сведения, составляющие государственную тайну или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их государственной регистрации.

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].

Порядок вступления в силу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, признанных не нуждающимися в государственной регистрации, определяется органами, издавшими акт.

Так, акты МВД России, Минобороны России, ФСИН РФ и ФССП РФ, признанные не нуждающимися в государственной регистрации, вступают в силу с момента их подписания (утверждения). В МЧС России установлен общий порядок для всех нормативных правовых актов, как прошедших государственную регистрацию, так и не нуждающихся в ней. Они вступают в силу по истечении *десяти дней* после дня их первого официального опубликования. Акты Государственной фельдъегерской службы вступают в силу со дня их признания, не нуждающимися в государственной регистрации.

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 неопубликованные 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.

Министерство юстиции Российской Федерации в целях реализации своих полномочий имеет право направлять в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, федеральным органам исполнительной власти и иным органам представление об отмене или изменении принятых

[1] Часть 3 статьи 7 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)».

ими нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации[1].

В соответствии с пунктом 4.1 постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «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 нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации, исполняется федеральным органом исполнительной власти в *месячный срок* со дня получения.

В случае неисполнения представления Министерство юстиции Российской Федерации вносит в Правительство Российской Федерации предложение об отмене или приостановлении действия такого акта вместе с обоснованием, отражающим позиции Министерства юстиции Российской Федерации и федерального органа исполнительной власти, издавшего акт, и проектом соответствующего распоряжения Правительства Российской Федерации.

[1] Подпункт 11 пункта 8 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313.

Глава 5. Производство по предложениям и заявлениям граждан

§ 1. Общая характеристика производства по предложениям и заявлениям граждан

В соответствии со статьёй 33 Конституции Российской Федерации, граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Рассматриваемое право относится к числу политических прав, связанных с обеспечением участия граждан в реализации публичной политической власти, и имеет ярко выраженные гарантирующие свойства, т. е. 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 Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который регулирует правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закреплённого 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. Под обращением гражданина в данном законе понимаются «направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления».

Установленный данным 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 и жалоб рассматриваются

[1] Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. – М., 2009. – С. 319–320.

в порядке конституционного судопроизводства[1] (жалобы на нарушение конституционных прав и свобод граждан), в уголовно-процессуальном[2] (заявления граждан о преступлениях), или гражданско-процессуальном[3] (заявления об усыновлении или удочерении) порядке, т.е. в рамках производств, входящих в структуру не административного, а иных видов юридических процессов (конституционного, уголовного, гражданского).

Порядок рассмотрения отдельных видов заявлений устанавливается профильными федеральными законами, регламентирующими конкретные области общественных отношений. Так, заявления о приёме в гражданство Российской Федерации рассматриваются в порядке, установленном Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-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 получение 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, учитывая особенности сферы деятельности конкретных государственных органов, в том числе, органов исполнительной власти, в подзаконных нормативных актах. К примеру, такими нормативными актами являются: приказ Генпрокуратуры России от 30 января 2013 г. № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приёма 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

---

[1] Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

[2] Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ.

[3] Глава 29 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ.

Федерации»; приказ ФСТЭК России от 2 июля 2014 г. № 79 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан и приёма граждан в Федеральной службе по техническому и экспортному контролю».

Право на обращения основано на принципе всеобщности. Действующее законодательство предоставляет право иностранным гражданам и лицам без гражданства направлять обращения в российские органы власти для получения разрешительных документов на проживание, пребывание, работу на территории России, регистрации по месту жительства или для учёта по месту пребывания. Однако лица, не являющиеся гражданами России, не могут реализовать право на обращение, предметом которого являются, например, предложения о реформировании государственной власти или принятии того или иного закона, так как участие в управлении государством – право и прерогатива граждан этого государства.

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 даёт 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.

При рассмотрении предложений – это учёт 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 и организаций — это осуществляемая в особых процессуальных формах деятельность государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц по регистрации, рассмотрению и разрешению предложений и заявлений физических и юридических лиц, организации работы приёмной и личного приёма граждан.

Основными целями производства по предложениям и заявлениям граждан и организаций следует назвать:

– учёт мнения граждан о путях совершенствования законодательства, деятельности органов власти, улучшения сфер деятельности общества;

– содействие гражданам в реализации их конституционных прав и свобод;

– проверка сообщений о фактах нарушения законов и иных нормативных правовых актов, о недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц и реагирование на них, либо на критику деятельности указанных органов и должностных лиц.

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

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.

Под государственным органом следует понимать часть государственного аппарата, участвующего в осуществлении определённых государственных функций и наделённого 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.

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.

Важно отметить, что письменное обращение должно отвечать следующим требованиям. В нем гражданин в обязательном порядке указывает либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляет письменное обращение, 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), адрес электронной почты, если ответ должен быть направлен в форме электронного документа, и почтовый адрес, если ответ должен быть направлен в письменной форме. 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 № 59-ФЗ, влечёт 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 даётся (часть 1 статьи 11).

2. В случае если текст письменного обращения не поддаётся прочтению, ответ на обращение не выдаётся и оно не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, о чем сообщается гражданину, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению (часть 4 статьи 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 и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом (часть 3 статьи 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, 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.

Анализ норм Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» позволяет выделить три стадии производства по предложениям и заявлениям граждан, и обращениям организаций в сфере государственного управления:

1. Возбуждение производства по заявлению или предложению.

2. Рассмотрение заявления, предложения и принятие по нему решения.

3. Исполнение решения по заявлению.

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) приём и первичная обработка обращений;

2) регистрация и учёт обращения;

3) принятие организационных решений о порядке рассмотрения обращений.

Первый – приём 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. В орган 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 уровнях, а также органов внутренних дел, где нет дежурных частей;

2) полученные в ходе личного приёма.

Интернет-обращение распечатывается уполномоченным сотрудником подразделения делопроизводства. Дальнейшая работа с ним ведётся как с письменным обращением.

Первичная обработка обращений, поступивших по почте, осуществляется уполномоченным сотрудником подразделения делопроизводства.

Вторым этапом рассматриваемой стадии будет являться регистрация и учёт предложения или заявления, являющаяся ключевым моментом возбуждения данного производства.

Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трёх дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу. Данное положение распространяется и на письменные обращения, принятые в ходе личного приёма.

При регистрации обращению присваивается входящий номер, оно вносится в журнал регистрации корреспонденции с указанием даты приёма и входящего номера или совершаются иные действия, предусмотренные внутренней инструкцией по делопроизводству, действующей в данном органе. Более подробно процесс приёма 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 федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, 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 подчинённый 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 уполномочен-

[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 поддаётся прочтению либо написан на обрывках бумаги, плакатах и других предметах.

ное 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[1].

При организации личного приёма граждан, если в обращении содержатся вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, гражданину даётся разъяснение, куда и в каком порядке ему следует обратиться.

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

Рассмотрение заявления, предложения и принятие по нему решения как самостоятельная стадия производства представляет собой совокупность процессуальных действий уполномоченных на то должностных лиц, с целью 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 15 дней предоставить документы и материалы,

[1] См.: часть 5 статьи 8 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

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.

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

1) по общему правилу – 30 суток 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 20 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 30 дней с обязательным уведомлением гражданина, направившего обращение.

При рассмотрении обращения, отнесённого 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, отнесённого 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 приёме, согласно статье 13 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», гражданин предъявляет документ, удостоверяющий его личность. На гражданина, обратившегося для личного приёма, заводится карточка личного приёма, где отражаются сведения о личности явившегося на приём, кратко излагается суть обращения, а также ответ на обращение, который может быть дан в устной или письменной форме. В устной форме ответ даётся 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.

В соответствии с п. 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.

Результатом рассмотрения обращений, в том числе полученных в ходе приёма граждан, являются:

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

2. Письменное или направленное в форме электронного документа либо устное, данное на личном приёме 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.

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

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

3. Исполнение решения по заявлению – заключительная стадия производства.

Сущность этой стадии заключается в том, что орган (должностное лицо), который принял решение, обязан обеспечить своевременное и правильное исполнение решения по делу.

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.

О решениях, принятых по обращениям граждан, должно быть сообщено гражданам в письменной или устной форме. Текст ответа должен излагаться чётко, 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 — важное направление деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, призванное обеспечить соблюдение, охрану, защиту, а в необходимых случаях восстановление нарушенных конституционных прав и законных интересов граждан.

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 (Главные управления) делопроизводства и режима УМВД России по соответствующему субъекту; на районном уровне – отделы (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 от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», для системы МВД России.

Сотрудник системы МВД России, уполномоченный на рассмотрение обращения, обязан следующее.

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.

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 передаётся в дежурную часть для регистрации в Книге учёта заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях (далее – КУСП) незамедлительно.

Заявления о преступлении, об административном правонарушении в соответствии с резолюцией принимавшего должностного лица по окончании приёма 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 передаёт рапорт в дежурную часть для незамедлительной регистрации в КУСП и рассмотрения в соответствии с требованиями Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации или Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Порядок приёма, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях определяет Инструкция, утверждённая Приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736.

[1] Приказ МВД России от 26 марта 2013 г. № 161 «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации».

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;

– материалы, которые направлены налоговыми органами в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для решения вопроса о возбуждении уголовного дела;

– 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, распространённому в средствах массовой информации;

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

– 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 с целью 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;

– сообщение о срабатывании охранно-пожарной и тревожной сигнализации на охраняемом постом (постами) полиции подразделения вневедомственной охраны объекте, подвижном объекте, оборудованном системой мониторинга, критически важном и потенциально опасном объекте, объекте, подлежащем обязательной охране полицией в соответствии с перечнем, утверждённым Правительством Российской Федерации[1].

Следует учитывать, что положения Инструкции не распространяются на:

– сообщения о срабатывании охранно-пожарной и тревожной сигнализации на охраняемом подразделением вневедомственной охраны объекте, не являющимся особо важным объектом, объектом повышенной опасности и жизнеобеспечения, объектом, подлежащим обязательной охране полицией, если в результате реагирования на сигнал «тревога» не выявлены признаки преступления или административного правонарушения;

– 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;

– 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 составлены протоколы об административных правонарушениях, вынесены постановления о назначении наказания в случаях, предусмотренных частью 1 и 3 статьи 28.6

[1] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2009 г. № 1629-р «О перечне объектов, подлежащих обязательной охране полицией».

КоАП РФ («Назначение административного наказания без составления протокола»);

– 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, связаны с их приёмом, регистрацией и разрешением.

1. Приём 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 приёму во всех территориальных органах МВД России. Круглосуточный приём 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 ведётся 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 видом связи или по прибытии сотрудника в территориальный орган передаётся в дежурную часть для регистрации в КУСП.

---

[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», от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства».

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 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. В частности, согласно части 6 статьи 141 УПК РФ, заявитель должен быть предупреждён об уголовной ответственности за заведомо ложный донос, предусмотренной статьёй 306 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Актуальным сегодня является функционирование телефона доверия, которое сравнительно недавно было введено в правовое поле деятельности органов внутренних дел.[1] Сообщение, поступившее в орган внутренних дел по телефону доверия, оформляется сотрудником, принявшим его, рапортом, докладывается начальнику и передаётся в дежурную часть для регистрации.

2. Регистрация заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях и о происшествиях

– это присвоение каждому принятому (полученному) заявлению (сообщению) очередного порядкового номера Книги учёта заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях (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 отчётности[2].

Обязанности по ведению КУСП и регистрации в ней заявлений и сообщений возлагаются на оперативного дежурного. КУСП заполняется чётко 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 зачёркиваются и удостоверяются подписью оперативного дежурного.

---

[1] Порядок функционирования «телефонов доверия», входящих в систему «горячей линии МВД России» по приёму и учёту 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"».

[2] КУСП оформляется в соответствии с Правилами делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти».

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;

– 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 приёма, 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 учёта 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 пра-

вонарушения, 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, 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, рассматриваются в соответствии со статьёй 144 УПК РФ в трёхдневный срок, в исключительных случаях срок рассмотрения может быть продлён начальником следственного подразделения, дознания до 10 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 30 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 статьёй 151 УПК РФ, а по уголовным делам частного обвинения – в суд в соответствии с частью второй статьи 20 УПК РФ.

В случае принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела материал проверки этого заявления (сообщения) незамедлительно регистрируется в *журнале* учёта 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, определённым руководителем (начальником) территориального органа МВД России.

Заявления и сообщения *об административных правонарушениях* подлежат рассмотрению в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. 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 от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также сроков давности привлечения к административной ответственности, установленных статьёй 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 по территориальности.

Материалы, по которым принято решение о начале производства по делу об административном правонарушении, регистрируются в *журнале* учёта 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, определённый 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 по территориальности.

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 чём делается соответствующая отметка в КУСП. При этом заявителю разъясняется его право обжаловать данное решение и порядок его обжалования.

Начальник органа внутренних дел несёт персональную ответственность за соблюдение законности при приёме, 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 чём делаются соответствующие записи в книге приёма 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, 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.

Работа с обращениями граждан и организаций в органах внутренних дел в соответствии с требованиями статей 8, 9, 10 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» должна быть основана на принципах открытости и публичности, общественного доверия и поддержки граждан, взаимодействия и сотрудничества.

Глава 6. Регистрационное производство

§ 1. Общая характеристика регистрационного производства

Государственная регистрация актов, документов, прав, объектов широко применяется в различных сферах деятельности общества и государства (экономической, социальной и административно-политической). В административно-правовой литературе регистрация рассматривается как один из методов государственного управления, в законодательстве как составная часть функции федеральных органов исполнительной власти по контролю и надзору. В подавляющем большинстве случаев регистрация имеет обязательный характер для физических и юридических лиц, и является условием признания их деятельности правомерной (легальной).

Вместе с тем регистрация позволяет путём проверки законности определённых фактов, действий, возникновения и прекращения прав и обязанностей конкретных субъектов обеспечить защиту интересов общества и государства, а также обеспечить признание, возможность реализации и защиты прав граждан их объединений и организаций.

Процессуальной формой осуществления государственной регистрации является регистрационное производство, ***целью*** которого является *признание, охрана и обеспечение защиты личных неимущественных и имущественных прав физических и юридических лиц*.

Регистрационное производство обеспечивает достижение предусмотренного материальными нормами для конкретного вида государственной регистрации, юридического результата. К примеру, при государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество – это:

1) официальное закрепление и признание перед третьими лицами права собственности конкретного субъекта на конкретное недвижимое имущество (внесение записи в Реестр прав на недвижимость, являющийся составной частью Единого государственного реестра недвижимости);

2) право и реальная возможность воспользоваться правовыми средствами защиты, гарантированными государством, при необходимости защиты своего права собственности от незаконных посягательств на него третьих лиц[1].

Цели регистрационного производства достигаются в ходе решения следующих ***задач***:

– проверки законности или незаконности действий физического или юридического лица;

– признания и подтверждения правового статуса (состояния) отдельных имущественных и неимущественных прав и обязанностей физических и юридических лиц;

---

[1] Карлин А.Б. Проблемы правового регулирования государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. – М., 2007. – С. 20–21.

– ведения унифицированного учёта субъектов и объектов государственной регистрации;

– принятия мер по охране и защите имущественных и личных неимущественных прав граждан и юридических лиц от противоправных посягательств.

Принципами регистрационного производства являются:

– принцип законности;

– принцип единства государственной регистрации;

– принцип добровольности и (или) обязательности государственной регистрации;

– принцип открытости и доступности сведений, содержащихся в государственных реестрах;

– принцип публичной достоверности и документальной обоснованности государственной регистрации;

– принцип непрерывности учёта сведений о субъектах и объектах государственной регистрации;

– принцип «одного окна».

Регистрационное производство аккумулирует в себе широкую группу отношений регистрационного характера, которым присущи некоторые общие свойства, отражающие сущность данного вида процессуальной деятельности.

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

В свою очередь, акт государственной регистрации – это акт уполномоченного федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляемый посредством внесения в государственные реестры, регистры, кадастры различных сведений и влекущий определённые последствия.

Юридическая природа актов государственной регистрации проявляется в том, что иногда только с момента государственной регистрации, например, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и общественных объединений, возникает их правоспособность.

Государственная регистрация имеет правоустанавливающее значение, поскольку она связана с получением субъектом конкретных прав или правового статуса, без которых в дальнейшем невозможно совершение юридически значимых действий, выступая при этом единственным доказательством зарегистрированного права.

Вместе с тем, правила проведения данной регистрации распространяются на всю территорию Российской Федерации.

Во-вторых, государственная регистрация осуществляется исключительно органами исполнительной власти и их структурными подразделениями, хотя в отдельных случаях, например, в случае с актами гражданского состояния, эти полномочия могут быть переданы органам местного самоуправления.

Основную работу в этой области проводят Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)[1], Федеральная налоговая служба, Федеральная миграционная служба, Министерство внутренних дел РФ и его территориальные органы и др.

В-третьих, порядок осуществления государственной регистрации регулируется нормами административно – процессуального права, которое одновременно выполняет и функцию реализации соответствующих материальных правовых норм различной отраслевой принадлежности.

В-четвертых, решение о государственной регистрации вносится в соответствующий государственный реестр (регистр, кадастр и т.д.).

Основанием для внесения соответствующей записи в государственный реестр является решение об их государственной регистрации, внесении изменений, содержащихся в государственном реестре, принятое регистрирующим органом по представленным документам.

В-пятых, выдача регистрирующим органом документа, подтверждающего зарегистрированное право либо решение об отказе в государственной регистрации.

Этим документом, как правило, является свидетельство о государственной регистрации, удостоверение, выписка из Единого государственного реестра недвижимости (при регистрации прав на недвижимое имущество), либо специальная регистрационная надпись, форма которой установлена органом нормативно-правового регулирования. Свидетельство о государственной регистрации, к примеру, выдаётся всем юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, однако формы свидетельств могут быть различными (например, удостоверение адвоката, которое является единственным документом, подтверждающим статус адвоката[2]).

Таким образом, государственная регистрация осуществляется посредством определённых процессуальных действий, которые в своей совокупности составляют содержание регистрационного производства.

Под ***регистрационным производством*** понимается система административно-процессуальных действий, обеспечивающих разрешение индивидуального регистрационного дела, осуществляемых органами исполнительной власти (регистрирующими органами), состоящих в принятии решения о государственной регистрации, внесении данных в реестр и выдаче свидетельства о государственной регистрации или другого документа либо соответствующей документальной записи (надписи).

---

[1] Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» (вместе с Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии).

[2] Статья 15 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

Этот вид административного производства охватывает широкий круг общественных отношений, участниками которых, с одной стороны, являются федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, специально на то уполномоченные должностные лица, а с другой стороны – граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, общественные объединения, предприятия, учреждения и иные юридические лица, а также индивидуальные предприниматели.

Регистрационные процедуры, возникающие в этих правоотношениях, реализуются, как правило, по инициативе заинтересованного лица и носят заявительный характер.

Соответственно этому многообразию отношений строится и система нормативных правовых актов, регулирующих «регистрационные процессуальные правоотношения», а, следовательно, и соответствующее административное производство.

К числу таких актов, например, относятся: Федеральные законы: от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»; от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»; от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учёта по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за приём и передачу в органы регистрационного учёта документов для регистрации и снятия с регистрационного учёта граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»; приказы: МВД России от 24 ноября 2008 г. № 1001 «О порядке регистрации транспортных средств»; Минздрава России от 14 октября 2013 г. № 737н «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации медицинских изделий».

Широкий спектр отношений, складывающихся в регистрационном производстве как элементе административно-процессуальной деятельности, обусловливает существование и ряда его разновидностей, которые при сохранении единства в своих главных и основных чертах, тем не менее, характеризуются и определёнными особенностями, что находит своё отражение в действующем российском законодательстве, регулирующем регистрационные отношения.

В зависимости от объектов регистрации можно выделить следующие основные разновидности регистрационного производства, ведение которого возлагается на соответствующий орган исполнительной власти:

а) производство по государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей[1];

б) производство по государственной регистрации некоммерческих организаций[2];

в) производство по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним[3];

г) производство по регистрации и снятию граждан Российской Федерации с регистрационного учёта по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации[4];

д) производство по регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства в Российской Федерации;

ж) производство по государственной регистрации актов гражданского состояния.

В.Д. Сорокин к числу таких производств относит производства: по государственной регистрации уставов муниципальных образований и некоторые другие (например, по государственной регистрации торгово-промышленных палат, национально-культурных автономий). Признакам процесса как юридической категории соответствует деятельность по государственной регистрации транспортных средств[5].

Анализ действующего регистрационного законодательства свидетельствует о том, что органы исполнительной власти, в том числе и органы

---

[1] ***Федеральная налоговая служба*** (ФНС России) является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств.

[2] ***Министерство юстиции Российской Федерации*** (Минюст России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по **…** *регистрации некоммерческих организаций, включая* отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, *политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации*.

[3] ***Федеральная служба государственной регистрации***, кадастра и картографии (Росреестр) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, по оказанию государственных услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости (постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 457). Территориальный орган Федеральной регистрационной службы по субъекту (субъектам) Российской Федерации.

[4] Территориальные ***подразделения ГУ МВД России по вопросам миграции*** осуществляют регистрационный учёт граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также миграционный учёт иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

[5] Подразделения ***Госавтоинспекции***, на которые возложена данная функция.

внутренних дел, реализуя свои функции, осуществляют различные виды регистрации, одни из которых носят процессуальный, а другие внепроцессуальный характер. При этом процессуальные виды регистрации обеспечивают реализацию материальных норм права и достижение юридического результата посредством принятия управленческого правоприменительного акта в рамках правонаделительного производства, соответствующего признакам процесса как юридической категории, о которых шла речь в начале первой главы данного учебника. С момента государственной регистрации соответствующего объекта заявитель приобретает какие-либо права и на него возлагаются определённые обязанности.

Процессуальные виды регистрации могут быть представлены как самостоятельные регистрационные производства, которые указаны выше, либо являться стадией (этапом) других административных производств (например, процедуры по государственной регистрации оружия и патронов к нему как составная часть лицензионного производства; государственная регистрация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти как стадия нормотворческого производства).

В свою очередь внепроцессуальные регистрационные процедуры направлены на обеспечение достижения целей управленческой деятельности. Примером таких процедур являются:

– государственная дактилоскопическая регистрация в Российской Федерации [1];

– государственная геномная регистрация[2];

– государственная регистрация веществ и продукции[3];

– государственная регистрация отдельных видов пищевых продуктов, материалов и изделий[4];

– государственная регистрация этилового спирта и спиртосодержащих растворов из непищевого сырья[5];

– государственная регистрация племенных стад и ведение государственного племенного регистра[6];

---

[1] Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации».

[2] Федеральный закон от 3 декабря 2008 г. № 242-ФЗ «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации».

[3] Статья 43 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

[4] Статья 10 Федерального закона от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов».

[5] Положение о порядке организации и проведения государственной регистрации этилового спирта и спиртосодержащих растворов из непищевого сырья (утв. Минэкономики Российской Федерации 30.12.1997, Госстандартом Российской Федерации 30.12.1997, Росалкогольмонополией 26.12.1997).

[6] Статья 18 Федерального закона от 3 августа 1995 г. № 123-ФЗ «О племенном животноводстве».

– государственная регистрация предельных отпускных цен российских и иностранных производителей лекарственных препаратов на лекарственные препараты, включённые в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов[1];

– регистрация радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств гражданского назначения[2].

Следует отметить, что отдельные виды регистрации (как внепроцессуальные, так и процессуальные) рассматриваются в законодательстве как деятельность по реализации функций соответствующего органа власти, связанная с предоставлением государственных услуг.

Предоставление государственных и муниципальных услуг осуществляется в том числе в многофункциональных центрах по принципу «одного окна», в соответствии с которым «предоставление государственной или муниципальной услуги осуществляется после однократного обращения заявителя с соответствующим запросом, а взаимодействие с органами, предоставляющими государственные услуги, или органами, предоставляющими муниципальные услуги, осуществляется многофункциональным центром без участия заявителя в соответствии с нормативными правовыми актами и соглашением о взаимодействии»[3].

К числу государственных услуг, предоставление которых организуется по принципу «одного окна» в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг, отнесены также следующие процессуальные виды регистрации:

– государственная регистрация юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств;

– государственный кадастровый учёт недвижимого имущества и (или) государственная регистрация прав на недвижимое имущество;

– регистрационный учёт граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (в части приёма и выдачи документов о регистрации и снятии граждан Российской Федерации с регистрационного учёта по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации)[4].

---

[1] Правила государственной регистрации предельных отпускных цен производителей на лекарственные препараты, включённые в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2010 г. № 865.

[2] Постановление Правительства РФ от 12 октября 2004 г. № 539 «О порядке регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств».

[3] Часть 1 статьи 15 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

[4] См.: перечень государственных услуг, предоставление которых организуется по принципу «одного окна» в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг федеральными органами исполнительной власти и органами государственных внебюджетных фондов (утверждён

Деятельность по осуществлению указанных процессуальных видов регистрации регулируется, в том числе, административными регламентами.

В данной главе будут рассмотрены только отдельные виды регистрационного производства, имеющие процессуальную природу.

§ 2. Стадии регистрационного производства

Основу регистрационного производства составляют следующие его стадии: возбуждение регистрационного производства; рассмотрение регистрационного дела; принятие решения по регистрационному делу; исполнение вынесенного по делу решения.

Возбуждение регистрационного производства – первая стадия регистрационного производства. Она включает действия участников по приёму документов, требуемых для государственной регистрации, однако основным действием является подача правообладателем лично, либо через уполномоченное им лицо, либо почтовым отправлением, либо через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – многофункциональный центр), а также в форме электронных документов, подписанных электронной подписью, с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, и приём регистратором заявления на бумажном носителе или в электронной форме о государственной регистрации. Заявление правообладателя – это основной юридический факт, со сложным фактическим составом, ведущий к возникновению регистрационного производства.

Регистрационные действия начинаются с момента приёма заявления и документов на государственную регистрацию, когда должностное лицо регистрирующего органа вносит соответствующую запись в книгу учёта документов, а лицу, обратившемуся с заявлением о регистрации, выдаётся расписка в получении документов либо направляется по почте по указанному заявителем адресу. Расписка подтверждает принятие документов на государственную регистрацию.

Следующей стадией является ***рассмотрение регистрационного дела***. На данной стадии субъекты регистрационного производства осуществляют действия, направленные на проверку подлинности документов, представленных для осуществления государственной регистрации, проведение в случае необходимости их правовой экспертизы, уяснение существа вопроса, наличие основания для государственной регистрации, определение компетенции органа по его рассмотрению, проверку самих заявителей, регистрируемых ими граждан и объектов по различного рода информаци-

---

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления»).

онным учётам (к примеру, центрального адресно-справочного бюро, главного информационного центра МВД России, справочно-информационной базы данных ГИБДД и т. д.) на наличие компрометирующих материалов и других ограничений.

К примеру, орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, при проведении правовой экспертизы устанавливает:

– правоспособность и дееспособность заявителей, правообладателей и сторон сделки;

– наличие соответствующих полномочий у представителей заявителей;

– соответствие формы и содержания документов требованиям законодательства;

– соблюдение законных интересов третьих лиц, не участвующих в сделке;

– отсутствие ограничений по распоряжению объектом недвижимого имущества.

Основаниями совершения регистрационных действий в отношении объектов регистрационного учёта являются:

– акты, указанные в статье 14 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»;

– вступившие в законную силу судебные решения;

– приказ о назначении на должность;

– решение призывной комиссии о призыве на военную службу;

– заявление физического или юридического лица;

– другие юридические факты и события.

Третьей стадией регистрационного производства является ***принятие решения по регистрационному делу.*** На данной стадии государственный регистратор принимает следующие решения:

– о государственной регистрации;

– об отказе в государственной регистрации;

– о приостановлении государственной регистрации.

Решение государственного регистратора оформляется штампом или соответствующей записью (надписью) на заявлении о государственной регистрации по установленной форме.

Кроме того, действующее регистрационное законодательство предусматривает в некоторых случаях возможность приостановления государственной регистрации. Она возникает, когда у государственного регистратора появляется сомнение в наличии оснований, к примеру, для государственной регистрации прав и в подлинности представленных документов, либо достоверности указанных в них сведений. В этой связи, государственный регистратор в соответствии с частями 2-9 ст. 26 ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» обязан в день принятия такого решения в письменной форме уведомить заявителя (заявителей) о приостановлении государственной регистрации прав и об основаниях принятия такого решения.

По общему правилу, государственная регистрация приостанавливается на срок до устранения причин, послуживших основанием для принятия решения о её приостановлении. В зависимости от различных оснований, указанных в законе, срок приостановления государственной регистрации не может превышать в одних случаях более одного месяца, а в других – более 3-х месяцев. Однако, если в течение указанного срока не будут устранены причины, препятствующие государственной регистрации прав, государственный регистратор обязан отказать заявителю в государственной регистрации прав.

Четвертая стадия регистрационного производства – ***исполнение вынесенного по делу решения***. На этой стадии осуществляется:

1) внесение записей о принятом решении в государственный реестр объектов государственной регистрации (к примеру, единый государственный реестр прав, государственный реестр юридических лиц, реестр туристских организаций), а также в другие учёты (например, в компьютерную сеть центрального адресного бюро, справочно-информационный центр ГИБДД);

2) оформление выписки из Единого государственного реестра недвижимости, удостоверения, а в ряде случаев свидетельства о государственной регистрации и его выдача заявителю.

Свидетельство оформляется на бланке установленной формы в одном экземпляре, кроме случаев государственной регистрации права общей долевой собственности.

Действующим законодательством предусмотрена возможность обжалования действий (бездействия) и решений, принятых в ходе исполнения государственной функции по государственной регистрации объектов. Указанное право возникает у заинтересованного лица тогда, когда производство по государственной регистрации оканчивается отказом регистрационного органа в регистрации по основаниям, предусмотренным в законе. В этом случае, жалоба рассматривается в рамках производства по рассмотрению жалоб и споров. Вначале применяется досудебный порядок рассмотрения жалобы, после чего жалоба подаётся в суд и рассматривается в рамках административного судопроизводства по правилам КАС РФ или АПК РФ.

§ 3. Особенности осуществления отдельных видов регистрационных производств

1. Производство по государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей

Основные начала государственной регистрации юридических лиц содержатся в статье 51 ГК РФ. Правовое регулирование государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей осуществляется нормами Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». С учетом того, что деятельность по государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей явля-

ется видом государственной услуги, предоставление данной услуги осуществляется в соответствии с Административным регламентом предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, утверждённым приказом Минфина России от 30 сентября 2016 г. № 169н.

Целью производства по государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей является обеспечение реализации гражданами и их объединениями права на предпринимательскую деятельность.

Задачами производства по государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей являются:

– признание государством факта возникновения субъекта предпринимательской деятельности, прекращения его деятельности, изменения правового статуса;

– создание и ведение открытых перечней (реестров) зарегистрированных субъектов предпринимательской деятельности;

– учёт юридических лиц и физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей;

– обеспечение реализации физическими и юридическими лицами своих прав и обязанностей;

– противодействие появлению субъектов предпринимательской деятельности, статус которых не соответствует законодательным требованиям.

Государственная регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (далее – государственная регистрация) – акты уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемые посредством внесения в государственные реестры сведений о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, приобретении физическими лицами статуса индивидуального предпринимателя, прекращении физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, иных сведений о юридических лицах и об индивидуальных предпринимателях в соответствии с настоящим федеральным законом.

Государственная регистрация указанных субъектов входит в компетенцию органов Федеральной налоговой службы Российской Федерации[1].

За государственную регистрацию уплачивается государственная пошлина в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

Закон предусматривает дифференцированное регулирование порядка государственной регистрации, выделяя *четыре варианта регистрации юридических лиц:*

а) при их создании;

б) создаваемых в результате реорганизации;

[1] См.: постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе».

в) государственная регистрация изменений, вносимых в учредительные документы юридического лица, и изменений, вносимых в сведения о юридическом лице, содержащиеся в едином государственном реестре юридических лиц;

г) в связи с ликвидацией юридического лица.

И *два варианта регистрации в отношении физических лиц*:

д) регистрация физического лица в качестве индивидуального предпринимателя;

е) регистрация при прекращении физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя или крестьянского (фермерского) хозяйства.

При характеристике стадий рассматриваемого производства необходимо иметь в виду, что предоставление государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств согласно Административного регламента включает в себя следующие административные процедуры:

– прием и регистрация представленных в инспекцию документов;

– формирование и направление межведомственного запроса о предоставлении документов, необходимых для предоставления государственной услуги, в государственные органы и иные органы, участвующие в предоставлении государственной услуги;

– рассмотрение представленных в инспекцию документов и принятие решения о государственной регистрации либо решения об отказе в государственной регистрации;

– подготовка и оформление документов, являющихся результатом предоставления государственной услуги;

– выдача (направление) документов, являющихся результатом предоставления государственной услуги.

Указанные административные процедуры органично укладываются в содержание перечисленных ниже стадий рассматриваемого вида регистрационного производства.

Производство по государственной регистрации юридического лица или индивидуального предпринимателя ***возбуждается*** регистрирующим органом по заявлению установленной формы физического или представителей юридического лица и приложенных к нему документов в соответствии со статьей 12 и пунктом 1 статьи 13 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ. Такими документами, при государственной регистрации, создаваемого юридического лица в налоговую инспекцию по месту нахождения постоянно действующего исполнительного органа или иного органа или лица, имеющего право действовать от имени юридического лица без доверенности, помимо соответствующего заявления представляются:

– решение о создании юридического лица в виде протокола, договора или иного документа в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– учредительные документы юридического лица в двух экземплярах в случае представления документов непосредственно или почтовым отправлением, либо в одном экземпляре в случае, их направления в инспекцию в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, включая единый портал государственных и муниципальных услуг;

– выписка из реестра иностранных юридических лиц соответствующей страны происхождения или иное равное по юридической силе доказательство юридического статуса иностранного юридического лица – учредителя;

– соответствующий договор с Международным олимпийским комитетом и (или) Международным паралимпийским комитетом или уполномоченными ими организациями, в случае использования олимпийской и (или) паралимпийской символики в наименовании юридического лица, а также его фирменном наименовании;

– документ об уплате государственной пошлины.

Представление других документов, кроме документов, установленных Федеральным законом № 129-ФЗ, регистрирующий орган требовать не вправе.

Перечень документов, необходимых для государственной регистрации юридического лица варьируется в зависимости от варианта регистрации (к примеру, создаваемого путём реорганизации определён в ст. 14 Закона № 129-ФЗ; для государственной регистрации изменений, вносимых в учредительные документы юридического лица закреплён в ст. 17 Закона № 129-ФЗ; для государственной регистрации в связи с ликвидацией юридического лица – в ст. 21-22 Закона № 129-ФЗ).

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

Представление документов в регистрирующий орган непосредственно или через многофункциональный центр может быть осуществлено заявителем либо его представителем, действующим на основании нотариально удостоверенной доверенности, с приложением такой доверенности или ее копии, верность которой засвидетельствована нотариально, к представляемым документам.

Заявление, представляемое в регистрирующий орган, удостоверяется подписью уполномоченного лица (заявитель), подлинность которого должна быть засвидетельствована в нотариальном порядке. При этом заявитель указывает свои паспортные данные или в соответствии с законодательством Российской Федерации данные иного удостоверяющего личность документа и идентификационный номер налогоплательщика (при его наличии).

Свидетельствование в нотариальном порядке подписи заявителя на представляемых при государственной регистрации заявлении, уведомлении или сообщении не требуется в случае представления документов, предусмотренных статьями 12, 22.1–22.3 Федерального закона «О регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», непосредственно в регистрирующий орган или через многофункциональный центр лично заявителем с представлением одновременно документа, удостоверяющего его личность, а также направления документов в регистрирующий орган в форме электронных документов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью заявителя.

При государственной регистрации юридического лица заявителями могут являться физические лица, указанные в части 1.3 статьи 9 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», а именно:

а) руководитель постоянно действующего исполнительного органа регистрируемого юридического лица или иное лицо, имеющие право без доверенности действовать от имени этого юридического лица;

б) учредитель или учредители юридического лица при его создании;

в) руководитель юридического лица, выступающего учредителем регистрируемого юридического лица;

г) конкурсный управляющий или руководитель ликвидационной комиссии (ликвидатор) при ликвидации юридического лица;

д) иное лицо, действующее на основании полномочия, предусмотренного федеральным законом, актом специально уполномоченного на то государственного органа или актом органа местного самоуправления.

При государственной регистрации *индивидуального предпринимателя* заявителем может являться физическое лицо, обращающееся за государственной регистрацией или зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя (при прекращении своей деятельности в качестве такового).

При государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя в регистрирующий орган представляются документы, предусмотренные ст.ст. 22.1–22.3 Закона №129-ФЗ, в том числе:

– подписанное заявителем заявление о государственной регистрации по установленной форме;

– копия свидетельства о рождении физического лица, либо документа, подтверждающего право физического лица, временно или постоянно проживать в Российской Федерации или основного документа физического лица, регистрируемых в качестве индивидуального предпринимателя;

– нотариально удостоверенное согласие родителей, усыновителей или попечителя на осуществление предпринимательской деятельности (в случае, если физическое лицо, регистрируемое в качестве индивидуального предпринимателя, является несовершеннолетним);

– документ об уплате государственной пошлины;

– справка о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования по реабилитирующим основаниям, выданная физическому лицу, регистрируемому в качестве индивидуального предпринимателя (в случае, если данное физическое лицо намерено осуществлять определённые виды предпринимательской деятельности в сфере образования, воспитания, развития несовершеннолетних, организации их отдыха и оздоровления, медицинского обеспечения, социальной защиты и социального обслуживания, в сфере детско-юношеского спорта), культуры и искусства с участием несовершеннолетних, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации).

Датой представления документов при осуществлении государственной регистрации является день их получения регистрирующим органом. При получении инспекцией документов, специалист, ответственный за приём и регистрацию представленных в инспекцию документов, осуществляет регистрацию представленных в инспекцию документов и оформляет в двух экземплярах расписку в получении инспекцией указанных документов.

Регистрация представленных в налоговую инспекцию документов осуществляется в течение одного рабочего дня с момента их получения путём присвоения указанным документам входящего номера с указанием даты их получения инспекцией. При этом заявителю либо его представителю, действующему на основании нотариально удостоверенной доверенности, выдаётся один экземпляр расписки в получении документов с указанием перечня и даты их получения. Расписка должна быть выдана в день получения документов регистрирующим органом. В случае представления документов в регистрирующий орган через многофункциональный центр данная расписка выдаётся многофункциональным центром заявителю либо его представителю, действующему на основании нотариально удостоверенной доверенности.

Информация о факте представления документов в регистрирующий орган не позднее рабочего дня, следующего за днём их получения регистрирующим органом, размещается на официальном сайте регистрирующего органа в сети Интернет.

После завершения вышеперечисленных административных действий, специалист, ответственный за приём и регистрацию представленных в инспекцию документов, передаёт представленные в инспекцию документы (вместе со вторым экземпляром расписки) специалисту, ответственному за формирование и направление межведомственного запроса о предоставлении документов, необходимых для предоставления государственной

услуги, в государственные органы и иные органы, участвующие в предоставленной государственной услуги.

На стадии ***рассмотрения регистрационного дела*** регистрирующим органом осуществляется качественная проверка представленных на регистрацию необходимых документов, проверяется отсутствие

Стадия рассмотрения регистрационного дела. Основанием для начала рассмотрения регистрационного дела, является получение представленных в инспекцию документов специалистом, ответственным за их рассмотрение. В рамках рассмотрения представленных в инспекцию документов осуществляется проверка на предмет наличия (отсутствия) оснований для приостановления или отказа в предоставлении государственной услуги, а также отсутствие в представленных документах признаков приписок, подчисток, исправлений, проверка заявителей и лиц ими регистрируемых по различного рода информационно-справочным учётам, проверяется соблюдение установленного для юридических лиц порядка их учреждения, в том числе и размер оплаты уставного капитала на момент государственной регистрации, проверяется содержание передаточного акта или разделительного баланса, анализ документов, поступивших из других государственных органов, обеспечение учёта и хранения всех представленных при государственной регистрации документов.

В случае, если выявлены основания для проведения проверки достоверности сведений, включаемых или включённых в ЕГРЮЛ, подготавливается проект решения о приостановлении государственной регистрации юридического лица до дня окончания проведения проверки достоверности сведений.

Решение о приостановлении государственной регистрации юридического лица принимается в пределах срока, предусмотренного для такой государственной регистрации. При этом течение указанного срока прерывается.

В решении о приостановлении государственной регистрации юридического лица должны быть указаны основания, по которым она приостановлена, и срок, в течение которого заявитель может представить документы и пояснения, опровергающие предположение о недостоверности сведений, включаемых в ЕГРЮЛ. Указанный срок для представления заявителем документов и пояснений не может быть менее чем пять дней.

При выявлении наличия оснований для отказа в предоставлении государственной услуги, подготавливается проект решения с обязательным указанием оснований отказа в государственной регистрации.

В случае, если установлено отсутствие оснований для приостановления государственной регистрации и отказа в предоставлении государственной услуги, подготавливается проект решения о государственной регистрации.

Подготовленные проекты соответствующих решений специалист, ответственный за рассмотрение представленных в инспекцию документов, направляет на подпись уполномоченному должностному лицу инспекции.

Стадия ***принятия решения*** о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Государственная регистрация юридического лица осуществляется регистрирующим органом в срок не более чем пять рабочих дней со дня предоставления документов в регистрирующий орган. Государственная регистрация юридического лица осуществляется по месту нахождения указанного учредителями в заявлении о государственной регистрации постоянно действующего исполнительного органа, в случае отсутствия такого исполнительного органа – по месту нахождения иного органа или лица, имеющих право действовать от имени юридического лица без доверенности.

Федеральными законами может устанавливаться специальный порядок регистрации отдельных видов юридических лиц (к примеру: государственных и муниципальных унитарных предприятий; торгово- промышленных палат, банковских учреждений и т. д.).

Взаимодействие между органами, которые в соответствии с такими федеральными законами уполномочены принимать решение о государственной регистрации юридических лиц, и регистрирующим органом осуществляется с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия на безвозмездной основе.

Государственная регистрация индивидуального предпринимателя и главы крестьянского (фермерского) хозяйства осуществляется по месту их жительства.

По итогам рассмотрения регистрационного дела государственный регистратор принимает следующие решения:

– о государственной регистрации юридических лиц;

– об отказе в государственной регистрации юридических лиц;

– о государственной регистрации индивидуальных предпринимателей.

Решение о государственной регистрации, принятое регистрирующим органом, является основанием внесения соответствующей записи в соответствующий государственный реестр.

Моментом государственной регистрации признается внесение регистрирующим органом соответствующей записи в соответствующий государственный реестр.

Федеральный закон «О регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» допускает отказ в регистрации в случаях, предусмотренных пунктом 1 статьи 23 указанного закона. К таким случаям, в частности, относятся:

– непредставление заявителем необходимых для государственной регистрации документов, предусмотренных законом, за исключением случаев предоставления таких документов (содержащихся в них сведений) по межведомственному запросу регистрирующего органа;

– представление документов в ненадлежащий регистрирующий орган (с нарушением территориальной подведомственности);

– несоблюдение нотариальной формы представляемых документов в случаях, если такая форма обязательна в соответствии с федеральными законами;

– несоответствие сведений о документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации, указанных в заявлении о государственной регистрации, сведениям, полученным регистрирующим органом от органов, осуществляющих выдачу или замену таких документов.

Кроме того, ГК РФ допускает отказ в регистрации на основании пункта 1 статьи 51 ГК РФ в случае несоответствия учредительных документов закону.

Решение об отказе в государственной регистрации принимается регистрирующим органом в срок, предусмотренный для государственной регистрации, и в течение одного рабочего дня, следующего за днём его принятия (пункт 4 статьи 23 закона от 8.08.2001 года №129-ФЗ) и должно содержать основания отказа со ссылкой на нарушения, предусмотренные законом.

Стадия исполнения принятого решения. Регистрирующий орган не позднее одного рабочего дня с момента государственной регистрации и в зависимости от способа предоставления заявителем или его представителем, действующим на основании нотариально удостоверенной доверенности, документов для осуществления государственной регистрации (выдаёт) направляет заявителю непосредственно, либо через многофункциональный центр, а также в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному заявителем документ, подтверждающий факт внесения записи о такой регистрации, в соответствующий государственный реестр. При этом регистрирующий орган, в случае направления ответа о внесении записи о такой регистрации в соответствующий государственный реестр по электронной почте, обязан представить предусмотренный такой документ в письменном (бумажном) виде по соответствующему запросу заявителя.

Форма и содержание данного документа (свидетельство о государственной регистрации юридического лица, свидетельство о государственной регистрации индивидуального предпринимателя) устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Регистрирующий орган в срок не позднее рабочего дня, следующего за днём государственной регистрации, представляет в форме электронного документа сведения, содержащиеся соответственно в едином государственном реестре юридических лиц, едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей, в государственные внебюджетные фонды для регистрации и снятия с регистрационного учёта юридических лиц, индивидуальных предпринимателей в качестве страхователей.

Регистрирующий орган в срок не более чем пять рабочих дней с момента государственной регистрации представляет в форме электронного документа сведения о регистрации в государственные органы, определённые Правительством Российской Федерации.

2. Производство по регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации

Правовую основу данного вида регистрационного производства составляют: Конституция Российской Федерации (часть 2 статьи 27); Закон Российской Федерации от 25.06.1993 года № 5242-1 «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»; Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учёта по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию, утверждённые Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.07.1995 года № 713; Административный регламент предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учёту граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утверждённый приказом Федеральной миграционной службы России ФМС России от 11 сентября 2012 г. № 288.

Регистрация граждан – это предусмотренный федеральным законом способ учёта граждан в пределах Российской Федерации, носящий уведомительный порядок и отражающий факт нахождения гражданина по месту пребывания и месту жительства.

Целями регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства являются:

– обеспечение необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом;

– учёт населения;

– упорядочение его передвижения;

– охрана общественного порядка, государственной и общественной безопасности и борьба с преступностью.

Задачами регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства являются:

– обеспечение реализации гражданами своих субъективных прав и обязанностей;

– обеспечение граждан Российской Федерации основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации;

– упорядочение передвижения граждан по территории Российской Федерации;

– организация учёта граждан Российской Федерации;

– обеспечение рационального размещения населения по территории России;

– осуществление мер по борьбе с преступностью;

– укрепление государственной и общественной безопасности.

Специфические особенности рассматриваемого регистрационного производства проявляются в том, что:

– регистрационное производство в деятельности территориальных подразделений МВД России по вопросам миграции состоит из: процедур регистрации граждан по месту пребывания; процедур регистрации граждан по месту жительства; процедур снятия граждан с регистрационного учёта;

– личная явка граждан, за исключением лиц, имеющих судимость, в подразделения по делам миграции не обязательна;

– регистрация в органах регистрационного учёта, осуществляемая уполномоченными должностными лицами территориальных подразделений МВД России по вопросам миграции, является одновременно и правом, и обязанностью гражданина, что является отличительной особенностью по сравнению с другими видами регистрационных производств.

Так, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 года №9-П[1] сказано, что право на выбор места жительства составляет часть свободы самоопределения личности. Органы государственной власти уполномочены лишь на регистрацию результата акта свободного волеизъявления гражданина при выборе места жительства. Именно поэтому регистрационный учёт не может носить разрешительного характера и служить основанием для ограничения права гражданина на выбор места жительства. Уведомительная регистрация гражданина Российской Федерации по месту жительства представляет собой допустимое ограничение права на выбор места жительства и в соответствии со статьёй 6 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года 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.

– регистрация и снятие граждан с регистрационного учёта по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации производится бесплатно;

– должностные лица, ответственные за приём и передачу в органы регистрационного учёта документов, не вправе отказывать гражданам в приёме заявлений на регистрацию и снятие их с регистрационного учёта по месту пребывания и по месту жительства;

– регистрация граждан по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом их жительства, осуществляется на срок, определённый

[1] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы».

по взаимному соглашению с нанимателями и всеми совместно проживающими с ними членами их семей, в том числе с временно отсутствующими членами их семей, при условии проживания в домах государственного или муниципального жилого фонда; с собственниками жилых помещений; с правлениями жилищно-строительных или жилищных кооперативов, если члены кооперативов не являются собственниками данных жилых помещений; с администрацией организации социального обслуживания, оказывающих социальные услуги лицам без определённого места жительства (п.29 (1) Правил Регистрации);

– решение по вселению гражданина в жилое помещение на основе договора социального найма принимают жилищные органы, а окончательное решение непосредственно по регистрации гражданина – подразделения Федеральной миграционной службы. Исполнение принятого решения возлагается на оба этих органа.

Субъектами данного регистрационного производства являются с одной стороны – уполномоченные должностные лица регистрирующего органа (территориальные органы Главного управления по вопросам миграции МВД России), а с другой – лица, ответственные за приём и передачу в органы регистрационного учёта документов.

В свою очередь, должностными лицами, ответственными за приём и передачу в органы регистрационного учёта документов для регистрации и снятия с регистрационного учёта граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации являются следующие.

1. Должностные лица органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений, органов местного самоуправления в области жилищных отношений, занимающие постоянно или временно должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей по контролю за соблюдением правил пользования жилыми помещениями государственного и муниципального жилищного фонда.

2. Собственники, самостоятельно осуществляющие управление своими жилыми помещениями, или уполномоченные лица товарищества собственников жилья либо управляющей жилищным фондом организации.

3. Уполномоченные лица органов управления жилищными и жилищно-строительными кооперативами.

4. Уполномоченные должностные лица многофункциональных центров оказания государственных (муниципальных) услуг.

Производство по делам о регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства, как правило, начинается по инициативе заинтересованных физических лиц на основании заявления, представляющего собой их непосредственное обращение в подразделение Федеральной миграционной

службы по вопросам регистрации и снятия с регистрационного учёта гражданина Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства, а также к лицам, ответственным за приём и передачу в органы регистрационного учёта документов, либо почтовым отправлением с описью вложения, либо обращение в электронной форме через многофункциональный центр оказания государственных (муниципальных) услуг.

Заявление как юридический факт порождает правовые последствия, одним из которых становится обязанность соответствующего органа или должностного лица предпринять необходимые действия, направленные на достижение конкретного результата, объективно вытекающего из данного правоотношения.

Производство по регистрации и снятию граждан Российской Федерации с регистрационного учёта по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации состоит из следующих элементов (стадий).

Возбуждение регистрационного дела и предварительная проверка представленных для регистрации документов – начальная стадия регистрационного производства. Данное дело считается возбуждённым с момента подачи гражданином (законными представителями) заявления о регистрации по месту пребывания или по месту жительства, а также снятии гражданина или лиц, не достигших 14-летнего возраста с регистрационного учёта и приложенных к нему документов. На этой стадии должностные лица, ответственные за приём и передачу в органы регистрационного учёта документов, проверяют подлинность, представленных гражданином документов. Визуально выясняется, не содержат ли представленные документы признаков подделки (подчистки, травления, дорисовки текста, подделки оттисков печатей, штампов, вставки листов и т. д.).

Для регистрации по месту пребывания и по месту жительства гражданин представляет лицам, ответственным за приём и передачу в органы регистрационного учёта документы, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации; заявление установленной формы о регистрации по месту пребывания; документ, являющийся основанием для временного проживания гражданина в указанном жилом помещении (договоры найма (поднайма), социального найма жилого помещения, свидетельство о государственной регистрации права на жилое помещение или заявление лица, предоставляющего гражданину жилое помещение).

В случае регистрации по месту пребывания на основании договора социального найма жилого помещения, заключённого в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации, или свидетельства о государственной регистрации права на жилое помещение гражданин вправе не предъявлять эти документы, а только указать в заявлении о регистрации по месту пребывания их реквизиты.

В таком случае орган регистрационного учёта самостоятельно запрашивает через систему межведомственного электронного взаимодействия в

государственных органах, органах местного самоуправления информацию о недостающих документах и в дальнейшем производит регистрацию гражданина по месту пребывания не позднее 8 рабочих дней со дня подачи им заявления о регистрации по месту пребывания и документа, удостоверяющего личность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В обязанность должностных лиц, ответственных за приём и передачу в органы регистрационного учёта документов входит предварительная проверка представленных гражданином документов, оформление документов на регистрацию с соблюдением всех законодательных норм, относящихся к вселению гражданина в данное жилое помещение.

В обязанность гражданина, прибывшего к месту пребывания (временного проживания) на срок более чем 90 дней, входит представление до истечения указанного срока лицам, ответственным за приём и передачу в органы регистрационного учёта документов, необходимых для осуществления его регистрации в жилых помещениях, не являющихся его местом жительства, т. е. регистрации по месту пребывания.

Граждане вправе уведомить орган регистрационного учёта о сроке и месте своего пребывания по почте или в электронной форме с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего доступа, в том числе сети Интернет, включая федеральную государственную информационную систему Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) (далее – Единый портал).

Гражданин, изменивший место жительства, обязан не позднее 7 дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к лицам, ответственным за приём и передачу в органы регистрационного учёта документов, и представить:

– документ, удостоверяющий личность;

– заявление установленной формы о регистрации по месту жительства;

– документ, являющийся в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации основанием для вселения в жилое помещение.

Заявление установленной формы о регистрации по месту жительства в форме электронного документа, а также копии документов, указанных выше, в электронной форме могут быть представлены через Единый портал.

Регистрация заявлений о регистрации по месту пребывания или по месту жительства и необходимых для предоставления государственной услуги документов осуществляется в день поступления указанных документов в орган регистрационного учёта.

Заявление о регистрации по месту пребывания или по месту жительства, направленное в электронной форме с использованием Единого портала, может быть подписано простой электронной подписью, за исключением случаев, когда законодательством Российской Федерации предусматривается обязанность их подписания усиленной квалифицированной электронной подписью.

Днём поступления документов считается день подачи всех надлежащим образом оформленных документов.

При поступлении заявления гражданина о регистрации по месту пребывания по форме № 1 лица, ответственные за приём и передачу в органы регистрационного учёта документов, осуществляют первичный приём от граждан документов на регистрацию, в присутствии заявителя проверяют комплектность представленных документов и правильность их оформления, составляют в 2-х экземплярах адресные листки прибытия, а при поступлении документов о регистрации по месту жительства, кроме того, заполняют карточку регистрации по форме № 9, поквартирную карточку по форме № 10 или вносят соответствующие сведения в домовую книгу, адресные листки прибытия по форме № 2, листок статистического учёта прибытия по форме № 12П, после чего подготовленные ими документы в 3-дневный срок со дня обращения к ним граждан представляют в орган регистрационного учёта.

Вторая стадия регистрационного производства – *рассмотрение регистрационного дела.* На данной стадии сотрудники территориальных подразделений Федеральной миграционной службы в срок от 3-х до 8 дней рассматривают поступившие от должностных лиц, ответственных за приём и передачу в органы регистрационного учёта документы, сверяют их подлинность, проверяют правильность и полноту заполнения адресных листков прибытия по форме № 2, листков статистического учёта по форме № 12П и № 12В и соответствие записей в них, а также в карточках регистрации по форме № 9, в поквартирных карточках по форме №10 и домовых книгах по форме № 11 сведениям, указанным в представленных на регистрацию граждан документах, производят проверку регистрируемых граждан по учётам адресно-справочного бюро и информационного центра на наличие компрометирующих материалов.

Стадия принятия решения по делу. Решение о регистрации принимается единолично уполномоченным на то должностным лицом регистрирующего органа, как правило, руководителем (начальником структурного подразделения территориального органа МВД России по вопросам миграции) в 3-дневный срок со дня получения документов о регистрации или письменно уведомляет о причинах отказа в принятии такого решения.

По результатам рассмотрения заявлений регистрационного учёта установленной формы и приложенных к ним необходимых документов начальником структурного подразделения территориального органа МВД России по вопросам миграции могут быть приняты следующие решения:

– о регистрации граждан по месту пребывания;

– о регистрации граждан по месту жительства;

– о снятии граждан с регистрационного учёта по месту пребывания и по месту жительства;

– об отказе в регистрации граждан по месту пребывания или по месту жительства.

Регистрация граждан по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом жительства, осуществляется на указанный в заявлении срок, определённый по взаимному соглашению:

– с нанимателями и всеми совместно проживающими с ними членами их семей, в том числе с временно отсутствующими членами их семей, при условии проживания в домах государственного или муниципального жилого фонда;

– с собственниками жилых помещений;

– с правлениями жилищно-строительных или жилищных кооперативов, если члены кооперативов не являются собственниками данных жилых помещений;

– с администрацией организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги лицам без определённого места жительства.

Лица, ответственные за приём и передачу в органы регистрационного учёта документов, а также граждане и юридические лица, предоставляющие для проживания, принадлежащие им на праве собственности жилые помещения, в 3-дневный срок со дня обращения граждан передают вышеперечисленные документы в органы регистрационного учёта.

После этого, органы регистрационного учёта не позднее 3 рабочих дней со дня получения ими от гражданина или от лица, ответственного за приём и передачу в орган регистрационного учёта документов, заявления о регистрации по месту пребывания по установленной форме и иных документов, необходимых для такой регистрации, регистрируют граждан по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом их жительства, в установленном порядке и выдают им свидетельство о регистрации по месту пребывания.

По желанию гражданина свидетельство о регистрации по месту пребывания может быть направлено органом регистрационного учёта по почте по адресу жилого помещения, указанного в заявлении о регистрации по месту пребывания. Собственнику (нанимателю) жилого помещения направляется в 3-дневный срок уведомление о регистрации этого гражданина.

Регистрация несовершеннолетних детей по месту пребывания родителей (усыновителей, опекунов) производится независимо от согласия лиц, указанных в настоящих Правилах регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

При отказе в регистрации все документы возвращаются должностным лицам, ответственным за регистрацию, а так же гражданам и юридическим лицам, предоставляющим для проживания, принадлежащие им на праве собственности жилые помещения, для последующего вручения гражданам.

В заявлении на регистрацию производится запись о принятом решении, с указанием оснований регистрации со ссылкой на соответствующие пункты (подпункты) Правил или иные основания, предусмотренные законодательством Российской Федерации. О принятом решении гражданин информируется способом, указанном им в заявлении о регистрации.

Регистрация граждан по месту пребывания осуществляется без их снятия с регистрационного учёта по месту жительства, за исключением случая, когда регистрация граждан по месту пребывания в учреждении уголовно-исполнительной системы, исполняющем наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, осуществляется после снятия такого гражданина с регистрационного учёта по месту жительства на основании вступившего в законную силу решения суда.

Органы регистрационного учёта регистрируют граждан по месту жительства в 3-дневный срок со дня поступления документов. Отметка в паспорте гражданина либо выдача свидетельства о регистрации по месту жительства лица, не достигшего 14-летнего возраста, производятся в день поступления в орган регистрационного учёта документа, удостоверяющего личность, и документа, являющегося основанием для вселения в жилое помещение.

Регистрация отдельных категорий граждан по месту пребывания и по месту жительства осуществляется по правилам, предусмотренным Административным регламентом.

Стадия исполнения решения. После принятия решения о регистрации физическое лицо приобретает определённый правовой статус, у него возникают, изменяются или прекращаются определённые права и обязанности.

Гражданин считается зарегистрированным только после введения его данных о миграции в компьютерную сеть центрального адресного бюро.

Принятое решение может быть оформлено двумя способами:

а) в паспортах граждан, регистрируемых по месту жительства, проставляется оттиск штампа о регистрации;

б) в случае, когда регистрация по месту жительства производится по иным (кроме паспорта) документам, гражданам выдаются свидетельства о регистрации по месту жительства, которые регистрируются по книге учёта, выдаваемых свидетельств. При регистрации граждан по месту пребывания выдаются свидетельства по соответствующей форме.

Исполнение принятого решения возлагается на органы регистрационного учёта и должностных лиц, ответственных за регистрацию.

Сведения о фактах регистрации граждан по месту жительства ежедекадно направляются в органы налоговой службы.

Принятое по регистрационному делу решение может быть обжаловано в порядке, установленном для самостоятельного производства по рассмотрению жалоб граждан.

Глава 7. Лицензионное производство

§ 1. Лицензионное производство в структуре административного процесса

Традиционно в системе административного процесса выделяется лицензионное производство[1]. Очевидно, что данное производство, согласно принятой нами классификации, относится к числу правонаделительных.

Не ставя перед собой задачи подробного исследования правовой природы лицензирования, остановимся на вопросе о роли и значении лицензионного производства при осуществлении лицензирования. В статье 3 Федерального закона от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», (далее – Закон о лицензировании) лицензирование определяется как «деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования».

Под лицензией в соответствии с той же статьёй понимается «специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, в случае, если в заявлении о предоставлении лицензии указывалось на необходимость выдачи такого документа в форме электронного документа».

В Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» выдача разрешений (лицензий) на осуществление определённого вида деятельности рассматривается как составная часть функции федеральных органов исполнительной власти по контролю и надзору. В свою очередь, в учебной литературе лицензирование относится к методам государственного управления[2], и отмечается, что под лицензированием отдельных видов деятельности

---

[1] См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. – СПб., 2008. – С. 354, 498; Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. – Киров, 2001. – С. 67–134; Панова И.В. Административно-процессуальное право России. – М., 2007. – С. 71; Административно-процессуальное право: курс лекций. – М., 2009. – С. 15, 115.

[2] Административное право: учебник / под ред. А.И. Каплунова. – М.: ДГСК МВД России, 2011. – С. 179.

понимается, прежде всего, «предоставление физическим и юридическим лицам права на осуществление этих видов деятельности посредством выдачи им специального разрешения – лицензии»[1].

По мнению В.Д. Сорокина, «производство по лицензированию отдельных видов деятельности является, так сказать, законченной процедурой, завершающейся юридическим результатом – принятием лицензирующим органом исполнительной власти решения о выдаче лицензии, т. е. официальным признанием права лицензиата на занятие соответствующим видом деятельности. Впрочем, решение лицензирующего органа об отказе в выдаче лицензии также является юридическим результатом»[2].

Исходя из принятой в представленном учебнике структуры административного процесса, учитывая положения действующего законодательства и сложившиеся теоретические представления о содержании лицензионного производства, следует в рамки лицензионного производства включать только ту деятельность, которая связана с выдачей лицензий на осуществление отдельных видов деятельности и ведением реестров лицензий. Действительно, в настоящее время лицензии по общему правилу являются бессрочными, приостановление действия, возобновление и прекращение действия лицензий осуществляется в случае привлечения лицензиата за нарушение лицензионных требований и условий к административной ответственности в виде административного приостановления деятельности и связано с производством по делам об административных правонарушениях. Аннулирование лицензий происходит в рамках производства по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения. Контроль лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных требований и условий является одной из традиционных функций управления, которая осуществляется в рамках материальной административно-правовой процедуры в порядке, определяемом положениями Федерального закона № 294-ФЗ от 26 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В свою очередь, предоставление в установленном порядке заинтересованным лицам сведений из реестров лицензий и иной информации о лицензировании, а также формирование государственного информационного ресурса нельзя отнести к процессуальной деятельности. Данные действия являются частью организационно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти и не входят в состав лицензионного производства.

---

[1] Административное право России: учебник / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Килясханова. – М., 2011. – С. 308–312.

[2] Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. – СПб., 2008. – С. 508.

Таким образом, под *лицензионным производством* предлагается понимать процессуальную форму деятельности по разрешению индивидуального лицензионного дела, осуществляемую органами исполнительной власти (лицензирующими органами), и состоящую в принятии решения о выдаче или отказе в выдаче лицензии на занятие отдельным видом деятельности и внесении соответствующих данных в государственный реестр.

На основании изложенного представляется целесообразным выделить следующие характерные черты лицензионного производства:

а) деятельность, осуществляемая в рамках лицензионного производства, носит государственно-властный характер;

б) регламентируется нормами административно-процессуального права;

в) характеризуется принципами, целями и задачами, вытекающими из правовой природы административного процесса в целом;

г) направлено на достижение юридического результата – решения вопроса о предоставлении лицензии или отказе в её предоставлении.

Вместе с тем лицензионное производство обладает следующими особенностями.

1. Может быть возбуждено только по инициативе невластного субъекта (соискателя лицензии), обращающегося за получением лицензии в орган исполнительской власти (лицензирующий орган).

2. Является правовой формой государственной деятельности, результатом которой является наделение субъектов, удовлетворяющих лицензионным требованиям и условиям, специальным правом и статусом лицензиата.

3. Его результатом является индивидуальный акт управления, предоставляющий лицензиату право на осуществление конкретного вида деятельности с возложением на него определённых обязанностей.

4. Объектом лицензирования, регулируемого в рамках лицензионного производства, является право на занятие конкретным видом деятельности. Лицензии на совершение конкретных действий находятся вне поля действия общих норм лицензионного производства, и их выдача регулируется нормативными правовыми актами, посвящёнными конкретным областям, лицензирование в которых отличается своеобразием, не подпадающим под действующие правила лицензионного производства.

5. Это производство характеризуется широким кругом властных субъектов, правомочных осуществлять данную деятельность, и невластных субъектов, в нем участвующих.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона о лицензировании, лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность причинения которого связана с осуществлением

юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности.

К лицензируемым видам деятельности относятся виды деятельности, осуществление которых может повлечь за собой причинение вышеназванного ущерба, и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием.

Общей тенденцией следует признать неуклонное снижение общего числа лицензируемых видов деятельности. Так, по состоянию на февраль 2017 г. количество лицензируемых видов деятельности сократилось со 120, предусмотренных принятым 8 августа 2001 года Федеральным законом № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» до 50, перечисленных в статье 12 действующего Закона о лицензировании.

При этом необходимо отметить, что перечень лицензируемых видов деятельности шире, поскольку действие Закона о лицензировании не распространяется на отношения, связанные с лицензированием следующих видов деятельности:

1) использования атомной энергии;

2) производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

3) деятельности, связанной с защитой государственной тайны;

4) деятельности кредитных организаций;

5) деятельности по организации торгов;

6) видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг;

7) деятельности акционерных инвестиционных фондов, деятельности по управлению акционерными инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами, негосударственными пенсионными фондами;

8) деятельности специализированных депозитариев инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов;

9) деятельности негосударственных пенсионных фондов по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию;

10) клиринговой деятельности;

11) страховой деятельности;

12) космической деятельности;

13) репозитарной деятельности.

Также особенности лицензирования, в том числе в части, касающейся порядка принятия решения о предоставлении лицензии, срока действия лицензии и порядка продления срока её действия, приостановления и возобновления действия лицензии, могут устанавливаться федеральными законами для *следующих видов деятельности*:

1) оказание услуг связи, телевизионное вещание и (или) радиовещание;

2) частная детективная (сыскная) деятельность и частная охранная деятельность;

3) образовательная деятельность (за исключением указанной деятельности, осуществляемой негосударственными образовательными учреждениями, находящимися на территории инновационного центра «Сколково»);

4) предпринимательская деятельность по управлению многоквартирными домами.

С учетом необходимости достижения целей лицензирования, *целями лицензионного производства* следует считать:

1) создание необходимых условий для реализации, обеспечения и защиты гражданами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами своих прав, свобод и законных интересов, исполнения ими возложенных законом обязанностей;

2) предотвращение ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, в связи с намерением с юридического лица и индивидуального предпринимателя осуществлять отдельный вид деятельности;

3) обеспечение лицензионного учёта соискателей лицензий и лицензиатов.

Достижение названных целей предполагает необходимость решения следующих ***задач*** лицензионного производства:

– соблюдение прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц;

– проверка соответствия соискателя лицензии лицензионным требованиям, которые являются необходимым условием для предоставления лицензии на вид деятельности, который лицензиат намерен осуществлять;

– принятие решения о выдаче лицензии (или отказе в её выдаче) на основе всестороннего, полного и объективного рассмотрения материалов лицензионного дела в соответствии с действующим законодательством;

– легализация права на осуществление отдельных видов предпринимательской деятельности субъектов хозяйствования;

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

– ведение унифицированного учёта деятельности лицензиатов;

– признание законности или незаконности действий физического или юридического лица;

– предупреждение совершения правонарушений и преступлений.

В статье 4 Закона о лицензировании сформулированы следующие ***принципы*** осуществления лицензирования:

1) обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации;

2) установление лицензируемых видов деятельности федеральным законом;

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

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

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

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

7) соблюдение законности при осуществлении лицензирования.

Анализ названных принципов осуществления лицензирования позволяет к принципам лицензионного производства отнести следующие:

– принцип законности;

– принцип открытости лицензионного производства и доступности сведений, содержащихся в государственных реестрах;

– принцип быстроты процесса;

– принцип материальной истины (публичной достоверности и документальной обоснованности лицензирования);

– принцип единства лицензионной системы Российской Федерации;

– принцип обязательности лицензирования отдельных видов деятельности;

– принцип охраны интересов личности и государства;

– принцип непрерывности учёта сведений о лицензиатах.

Названные цели, задачи и принципы реализуются уполномоченными субъектами на различных стадиях лицензионного производства.

§ 2. Субъекты лицензионного производства

Особенностью лицензионного производства является множественность субъектов, правомочных участвовать в лицензионном производстве и властных субъектов, уполномоченных вести данное производство. Данное обстоятельство четко сформулировало в Законе о лицензировании, который «регулирует отношения, возникающие между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности». При этом обязательным субъектом лицензионных правоотношений является властный орган, на который в соответствии с законом возложены функции по лицензированию конкретного вида деятельности.

В организации лицензирования отдельных видов деятельности ключевая роль принадлежит Правительству Российской Федерации. Согласно

статье 5 Закона о лицензировании к полномочиям Правительства Российской Федерации в области лицензирования относятся:

1) определение федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование конкретных видов деятельности;

2) утверждение положений о лицензировании конкретных видов деятельности и принятие нормативных правовых актов по вопросам лицензирования;

3) утверждение порядка предоставления документов по вопросам лицензирования в форме электронных документов, подписанных электронной подписью, с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе единого портала государственных и муниципальных услуг;

4) утверждение типовой формы лицензии;

5) утверждение показателей мониторинга эффективности лицензирования, порядка проведения такого мониторинга, порядка подготовки и представления ежегодных докладов о лицензировании.

Властной стороной, ведущей лицензионное производство (осуществляющей лицензирование – статья 7 Закона о лицензировании), может выступать широкий круг федеральных органов исполнительной власти, которым это поручено действующим законодательством[1]. К числу таких органов относятся, например, Федеральная миграционная служба, лицензирующая деятельность по оказанию услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации[2], Федеральное космическое агентство, лицензирующее космическую деятельность[3], Министерство культуры, лицензирующее деятельность по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации[4], Федеральная служба технического и экспортного контроля, лицензирующая деятельность по технической защите конфиденциальной информации[5], Федеральная налоговая служба, лицензи-

---

[1] См.: постановление Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2011 года № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности».

[2] Постановление Правительства Российской Федерации от 08.10.2012 № 1022 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации».

[3] Постановление Правительства Российской Федерации от 22.02.2012 № 160 «О лицензировании космической деятельности» (вместе с Положением о лицензировании космической деятельности).

[4] Постановление Правительства Российской Федерации от 19.04.2012 № 349 «О лицензировании деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации» (вместе с Положением о лицензировании деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации).

[5] Постановление Правительства Российской Федерации от 03.02.2012 № 79 «О лицензировании деятельности по технической защите конфиденциальной

рующая производство и реализацию защищённой от подделок полиграфической продукции[1] и деятельность по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах[2], Федеральная служба войск национальной гвардии, лицензирующая частную охранную деятельность[3], Министерство внутренних дел, лицензирующее частную детективную деятельность[4], а также деятельность по оказанию услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации[5] и некоторые иные органы исполнительной власти. Например, широкими полномочиями в сфере лицензирования наделены также Министерство промышленности и торговли, лицензирующее шесть видов деятельности, Федеральная служба безопасности, лицензирующая четыре вида деятельности, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, лицензирующая девять видов деятельности и Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения, лицензирующая четыре вида деятельности.

К полномочиям лицензирующих органов относятся:

1) осуществление лицензирования конкретных видов деятельности;

2) проведение мониторинга эффективности лицензирования, подготовка и представление ежегодных докладов о лицензировании;

3) утверждение форм заявлений о предоставлении лицензий, переоформлении лицензий, а также форм уведомлений, предписаний об устранении выявленных нарушений лицензионных требований, выписок из реестров лицензий и других, используемых в процессе лицензирования документов;

информации» (вместе с Положением о лицензировании деятельности по технической защите конфиденциальной информации).

[1] Постановление Правительства Российской Федерации от 24.09.2012 № 965 «О лицензировании деятельности по производству и реализации защищённой от подделок полиграфической продукции» (вместе с Положением о лицензировании деятельности по производству и реализации защищённой от подделок полиграфической продукции).

[2] Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2011 № 1130 «О лицензировании деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах».

[3] Постановление Правительства Российской Федерации от 23.06.2011 № 498 «О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» (вместе с Положением о лицензировании частной охранной деятельности).

[4] Постановление Правительства Российской Федерации от 23.06.2011 № 498 «О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» (вместе с Положением о лицензировании частной детективной (сыскной) деятельности, Положением о лицензировании частной охранной деятельности).

[5] Постановление Правительства Российской Федерации от 8 октября 2012 г. № 1022 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации».

4) предоставление заинтересованным лицам информации по вопросам лицензирования, включая размещение этой информации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальных сайтах лицензирующих органов с указанием адресов электронной почты, по которым пользователями этой информацией могут быть направлены запросы и получена запрашиваемая информация.

В органах исполнительной власти в зависимости от характера управляемых объектов, особенностей построения их ведомственных систем, указаний нормативных актов и других факторов различным образом распределяются полномочия по разрешению дел, связанных с выдачей лицензий на занятие отдельными видами деятельности.

Территориальная подведомственность дел о выдаче лицензий определяет, какой из лицензирующих органов одного вида должен решать по существу данный вопрос. Лицензии выдаются по месту жительства гражданина, зарегистрированного в качестве индивидуального предпринимателя, или регистрации юридического лица. Следует отметить, что не всегда вопрос о выдаче лицензии может быть решен должностным лицом на основе единоначалия. Коллегиальное рассмотрение требуется, например, при выдаче лицензий на осуществление отдельных видов деятельности на морском транспорте. Они выдаются морской администрацией порта или службой капитана морского торгового порта.

Кроме того, статья 6 Закона о лицензировании закрепляет, что осуществление полномочий Российской Федерации в области лицензирования отдельных видов деятельности может быть передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Второй стороной (невластным субъектом) лицензионного производства является заинтересованное в получении лицензии юридическое лицо либо индивидуальный предприниматель, зарегистрированные в установленном порядке. По общему правилу, не может быть соискателем лицензии физическое лицо, международная организация или иной субъект, не отвечающий требованиям соответствующего нормативного правового акта о лицензировании конкретного вида деятельности. Иногда положениями

о лицензировании конкретных видов деятельности юридическому лицу также предписывается обязанность предоставить документы для подтверждения его специальной правоспособности.

Очевидно, что если соискатель лицензии заинтересован в осуществлении лицензируемого вида деятельности, то он обязан получить лицензию на ее осуществление. Только с момента ее получения юридическое лицо наделяется искомыми правами и обязанностями лицензиата, важнейшее среди которых соблюдение лицензионных требований и условий. Таким образом, правоспособность юридического лица в полном объеме возникает после наделения его правомочиями лицензиата, а изменение правоспособ-

ности может быть сопряжено с приостановлением действия лицензии и дополнительными обязанностями лицензиата по устранению обстоятельств, явившихся причиной приостановления действия лицензии. Индивидуальные предприниматели действуют без образования юридического лица, их гражданская правоспособность совпадает с правоспособностью юридических лиц коммерческих организаций. При этом основная цель деятельности индивидуальных предпринимателей, наделённых правомочиями лицензиата, заключена в извлечении прибыли.

С возбуждением производства по делу законодательство связывает приобретение специального процессуального статуса соискателя лицензии. Закон о лицензировании определяет соискателя лицензии как юридическое лицо или индивидуального предпринимателя, обратившегося в лицензирующий орган с заявлением о предоставлении лицензии на осуществление конкретного вида деятельности. В то же время следует отметить, что в настоящее время процессуальный статус соискателя лицензии законодательно не закреплён.

Лицензиатом является юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, имеющие лицензию на осуществление конкретного вида деятельности. К ведению лицензирующих органов, а также государственных органов надзора и контроля отнесено осуществление контроля за соблюдением лицензиатами лицензионных требований и условий.

Различия между статусами соискателя лицензии и лицензиата очевидны: последний наделён лицензирующим органом всеми искомыми правомочиями, тогда как соискатель только ходатайствует об их получении. Наделение специальной правоспособностью связано с получением лицензии – отсюда и различия правомочий соискателя лицензии и лицензиата.

Особо регулируется в лицензионном производстве институт представительства. От имени соискателей лицензии отдельные организационные вопросы (подача заявления, представление сведений и т.п.) могут решать лица, оказывающие им профессиональную юридическую помощь. Однако участие представителя ограничено той сферой, где требуется личное участие соискателя, проявление его знаний.

К числу участников лицензионного производства также следует отнести лиц, выполняющих вспомогательные функции: коммерческие и некоммерческие организации различных форм собственности и граждан, от которых лицензирующий орган вправе требовать предоставление сведений и документов.

Исключением из общего правила являются лицензирование отдельных видов деятельности физических лиц. Так, лицензии на приобретение оружия и патронов к нему, на осуществление внешнеторговых операций, на пользование водными ресурсами и объектами животного мира и некоторые другие виды лицензий выдаются гражданам Российской Федерации без предъявления требования о регистрации гражданина в качестве индивидуального предпринимателя.

§ 3. Стадии лицензионного производства

Лицензирование конкретного вида деятельности и прежде всего выдача лицензии в действующем законодательстве позиционируется как предоставление государственной услуги. Последовательность действий при предоставлении государственной услуги по выдаче лицензий в рамках лицензионного производства представлена стадиями данного производства. Перечень стадий и этапов лицензионного производства, их последовательность и содержание определяются Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности», иными профильными федеральными законами, регламентирующими отдельные виды лицензирования, и детализируются Положениями о лицензировании конкретных видов деятельности и Административными регламентами предоставления государственных услуг по лицензированию отдельных видов деятельности. В административных регламентах устанавливаются состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), которые осуществляются при предоставлении государственной услуги и выступают в качестве стадий и этапов лицензионного производства.

Анализ указанных нормативных актов с позиции теории административного процесса позволяет сделать вывод, что стадиями лицензионного производства являются:

1) возбуждение производства по лицензионному делу;

2) рассмотрение лицензионного дела;

3) принятие решения по лицензионному делу;

4) исполнение принятого решения.

Следует отметить, что обжалование действий и решений лицензирующих органов осуществляется в рамках производства по административно-правовым жалобам и спорам, поэтому стадия обжалования в данном производстве отсутствует. При этом право на обжалование может возникнуть у заинтересованного субъекта как на стадии возбуждения, так и на стадиях рассмотрения лицензионного дела и принятия по нему решения.

Лицензионное производство начинается со стадии ***возбуждения производства по делу***. В ходе данной стадии создаются необходимые условия для решения вопроса о предоставлении индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам права заниматься определённым видом деятельности. Она включает следующие этапы:

– регистрация поступившего заявления;

– проверка достаточности представленных материалов и правоспособности соискателя лицензии;

– принятие заявления к рассмотрению и оформление лицензионного дела.

Целями данной стадии являются:

– получение необходимых и достаточных материалов для рассмотрения вопроса о выдаче лицензии;

– недопущение необоснованного возбуждения производства по делу при подаче заявления неправоспособным лицом.

Основу данной стадии образует административная процедура приёма заявления и документов, необходимых для предоставления государственной услуги (далее – заявительные документы), их регистрации. Она может иметь отличительные особенности в зависимости от вида лицензируемой деятельности, которые устанавливаются в соответствующих Административных регламентах по исполнению государственной функции либо по предоставлению государственной услуги по лицензированию конкретного вида деятельности. В настоящее время действуют, к примеру, Административный регламент исполнения Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по лицензированию деятельности в области использования атомной энергии[1], Административный регламент Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры[2], Административный регламент Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по лицензированию деятельности по перевозкам воздушным транспортом пассажиров (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)[3] и другие.

По общему правилу, для ***возбуждения лицензионного производства*** заявитель обязан представить *заявление* о предоставлении лицензии, которое подписывается руководителем постоянно действующего исполнительного органа юридического лица или иным имеющим право действовать от имени этого юридического лица лицом либо индивидуальным предпринимателем и в котором указываются:

1) полное и (в случае, если имеется) сокращённое наименование, 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 адреса места нахождения органа, осуществившего государственную регистрацию, а также номера телефона и (в случае, если имеется) адреса электронной почты юридического лица;

---

[1] Утв. приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 16.10.2008 № 262.

[2] Утв. приказом МЧС России от 24.08.2015 № 473.

[3] Утв. приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 30.04.2013 № 164.

2) фамилия, имя и (в случае, если имеется) отчество индивидуального предпринимателя, адрес его места жительства, адреса мест осуществления лицензируемого вида деятельности, который намерен осуществлять соискатель лицензии, данные документа, удостоверяющего его личность, государственный регистрационный номер записи о государственной регистрации индивидуального предпринимателя, данные документа, подтверждающего факт внесения сведений об индивидуальном предпринимателе в единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей, с указанием адреса места нахождения органа, осуществившего государственную регистрацию, а также номера телефона и (в случае, если имеется) адреса электронной почты индивидуального предпринимателя;

3) идентификационный номер налогоплательщика, данные документа о постановке соискателя лицензии на учёт в налоговом органе;

4) лицензируемый вид деятельности в соответствии с частью 1 статьи 12 Закона о лицензировании, который соискатель лицензии намерен осуществлять, с указанием выполняемых работ, оказываемых услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности;

5) реквизиты документа, подтверждающего факт уплаты государственной пошлины за предоставление лицензии, либо иные сведения, подтверждающие факт уплаты указанной государственной пошлины;

6) реквизиты документов (наименование органа (организации), выдавшего документ, дата, номер), перечень которых определяется положением о лицензировании конкретного вида деятельности, и которые свидетельствуют о соответствии соискателя лицензии лицензионным требованиям, – в отношении документов, на которые распространяется требование пункта 2 части 1 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

К заявлению о предоставлении лицензии прилагаются:

1) копии документов, перечень которых определяется положением о лицензировании конкретного вида деятельности и которые свидетельствуют о соответствии соискателя лицензии лицензионным требованиям, в том числе документов, наличие которых при осуществлении лицензируемого вида деятельности предусмотрено федеральными законами, за исключением документов, на которые распространяется требование пункта 2 части 1 статьи 7 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;

2) опись прилагаемых документов.

При этом законодатель предоставляет возможность соискателю лицензии заявление о предоставлении лицензии и прилагаемые к нему документы представить в лицензирующий орган непосредственно или направить их заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении. Также законом предусмотрена возможность для соискателя направить в лицензирующий орган необходимый комплект документов в форме электронного документа, подписанного электронной подписью.

Заявление о предоставлении лицензии и прилагаемые к нему документы принимаются лицензирующим органом по *описи*, копия которой, с отметкой о дате приема указанных заявления и документов, в день приема вручается соискателю лицензии или направляется ему заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

В случае если заявление о предоставлении лицензии оформлено с нарушением названных требований, и (или) документы представлены не в полном объеме, в течение *трех рабочих дней* со дня приема заявления о предоставлении лицензии лицензирующий орган вручает соискателю лицензии ***уведомление*** о необходимости устранения в *тридцатидневный срок* выявленных нарушений и (или) представления документов, которые отсутствуют, или направляет такое уведомление заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

В течение *трех рабочих дней* со дня представления надлежащим образом оформленного заявления о предоставлении лицензии и в полном объеме прилагаемых к нему документов, которые представлены соискателем лицензии, лицензирующий орган принимает решение о рассмотрении этого заявления и прилагаемых к нему документов или, в случае их несоответствия требованиям, о возврате этого заявления и прилагаемых к нему документов с мотивированным обоснованием причин возврата.

В рассмотренных случаях срок принятия лицензирующим органом решения о предоставлении лицензии или об отказе в ее предоставлении исчисляется со дня поступления в лицензирующий орган *надлежащим образом оформленного заявления* о предоставлении лицензии и в полном объеме прилагаемых к нему документов, соответствующих требованиям указанной статьи. В случае непредставления соискателем лицензии в тридцатидневный срок надлежащим образом оформленного заявления о предоставлении лицензии и (или) в полном объеме прилагаемых к нему документов, ранее представленное заявление о предоставлении лицензии и прилагаемые к нему документы подлежат возврату соискателю лицензии.

В случае, если в заявлении о предоставлении лицензии указывается на необходимость предоставления лицензии в форме электронного документа, лицензирующий орган направляет соискателю лицензии в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, копию описи. Данная копия описи также должна содержать отметку о дате приема указанного заявления и прилагаемых к нему документов или уведомление о необходимости устранения выявленных нарушений и (или) представления документов, которые отсутствуют.

Отметим, что законодателем предусмотрено условие, лишающее лицензирующий орган права требовать от соискателя лицензии указывать в заявлении о предоставлении лицензии сведения и представлять документы, не предусмотренные Законом о лицензировании.

Итогом первой стадии является возбуждение производства по делу или вынесение решения об отказе в возбуждении производства по делу. Производство по делу считается возбужденным с даты подачи заявления.

Следует иметь в виду, что течение основных процессуальных сроков, в том числе срока рассмотрения дела по существу, начинает исчисляться с даты регистрации заявления, а не с момента возбуждения производства по делу.

В возбуждении лицензионного производства по делу может быть отказано по следующим основаниям:

а) заявление подано неправоспособным лицом;

б) указанная в заявлении деятельность не подлежит лицензированию;

в) нарушены правила подведомственности.

Далее начинается наиболее ответственная стадия – ***рассмотрение материалов лицензионного дела***, целью которой является проверка возможности выполнения соискателем лицензии лицензионных требований. В лицензионном производстве стадия рассмотрения лицензионного дела имеет свои особенности.

Соискатель лицензии должен подтвердить наличие у него и его сотрудников соответствующей квалификационной подготовки, материально-технической базы и т. д., позволяющей ему безопасно вести лицензируемую деятельность, выполнять в соответствии с требованиями правовых актов нормативно-технические требования, применять должным образом специальные познания, соблюдать экономические нормативы и организационные административные правила при выполнении лицензиатом некоторых управленческих функций.

В случае обращения с заявлением о выдаче лицензии, позволяющей осуществлять отдельные виды деятельности, соискатель обязан:

– подтвердить свою финансовую состоятельность;

– предоставить данные о квалификационном уровне кадрового состава.

Необходимо отметить, что для принятия решения о предоставлении лицензии лицензирующий орган вправе проводить не только документарные проверки, но и внеплановые выездные проверки в отношении соискателя лицензии, представившего заявление о предоставлении лицензии, без согласования в установленном порядке с органом прокуратуры.

При этом предметом *документарной проверки* соискателя лицензии являются сведения, содержащиеся в представленных заявлениях и документах, а также сведения о соискателе лицензии, содержащиеся в едином государственном реестре юридических лиц, едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей и других федеральных информационных ресурсах.

Предметом же *внеплановой выездной проверки* соискателя лицензии являются состояние помещений, зданий, сооружений, технических средств,

оборудования, иных объектов, которые предполагается использовать соискателем лицензии при осуществлении лицензируемого вида деятельности, и наличие необходимых для осуществления лицензируемого вида деятельности работников в целях оценки соответствия таких объектов и работников лицензионным требованиям.

Так, на некоторые виды деятельности лицензии выдаются только на основании специальной экспертизы соответствия возможностей соискателя лицензии лицензионным требованиям и аттестации его руководителя. Проведение такой экспертизы осуществляется экспертными комиссиями Лицензионного центра либо аттестационными центрами. Например, к организации, претендующей на получение лицензии в области предоставления услуг по шифрованию информации, не содержащей сведений, составляющих государственную тайну, с использованием шифровальных (криптографических) средств в интересах юридических и физических лиц, а также индивидуальных предпринимателей, предъявляются требования по наличию и составу приборов и оборудования, прошедших поверку и калибровку в соответствии с Федеральным законом «Об обеспечении единства измерений»; необходимых аппаратно-программных средств и помещений; размещению, охране и специальному оборудованию помещений, в которых находятся средства криптографической защиты информации; выполнению требований по обеспечению информационной безопасности, устанавливаемых в соответствии со статьями 11.2 и 13 Федерального закона «О федеральной службе безопасности»; обеспечению режима и порядка доступа к средствам криптографической защиты информации; обеспечению необходимой технической и эксплуатационной документацией; требования к стажу работы, уровню квалификации и подготовленности специалистов по направлению подготовки «Информационная безопасность»; режиму эксплуатации и хранения средств криптографической защиты информации и некоторые другие.

Очевидно, что наиболее сложным является процесс подтверждения соответствия лицензионным требованиям в тех сферах, которые связаны с оказанием услуг и применением специальных познаний. Так, в лицензионном производстве предметом подтверждения являются такие факты, которые продолжают действовать в момент рассмотрения дела, сохраняются и изменяются после вынесения решения. К данным фактам относится, например, профессиональная компетенция, которая обеспечивает возможность осуществления лицензируемого вида деятельности.

Соискатель в лицензионном производстве предоставляет необходимые сведения, достоверность и достаточность которых оценивает лицензирующий орган.

Следует заметить, что к отношениям, связанным с осуществлением лицензионного контроля в ходе проведения названных проверок, применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О за-

щите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных статьёй 19 Закона о лицензировании.

Третья стадия – ***принятие решения по лицензионному делу***, целью которой является принятие обоснованного решения о выдаче или отказе в выдаче лицензии на осуществление конкретного вида деятельности, подготовленного процессуальными действиями властных субъектов и иных участников лицензионного производства на предыдущих стадиях.

Лицензирующий орган принимает решение о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии в срок, не превышающий 45 дней со дня поступления заявления о предоставлении лицензии со всеми необходимыми документами. Соответствующее решение оформляется приказом лицензирующего органа.

По итогам производства по выдаче лицензий возможно принятие одного из двух основных решений:

а) о выдаче лицензии;

б) об отказе в выдаче лицензии в связи с тем, что соискатель представил недопустимые, недостаточные или недостоверные доказательства.

В приказ (распоряжение) лицензирующего органа о предоставлении лицензии и в лицензию включаются следующие сведения:

1) наименование лицензирующего органа;

2) полное и (в случае, если имеется) сокращённое наименование, в том числе фирменное наименование, и организационно-правовая форма юридического лица, адрес его места нахождения, адреса мест осуществления лицензируемого вида деятельности, государственный регистрационный номер записи о создании юридического лица;

3) фамилия, имя и (в случае, если имеется) отчество индивидуального предпринимателя, наименование и реквизиты документа, удостоверяющего его личность, адрес его места жительства, адреса мест осуществления лицензируемого вида деятельности, государственный регистрационный номер записи о государственной регистрации индивидуального предпринимателя;

4) идентификационный номер налогоплательщика;

5) лицензируемый вид деятельности с указанием выполняемых работ, оказываемых услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности;

6) номер и дата регистрации лицензии;

7) номер и дата приказа (распоряжения) лицензирующего органа о предоставлении лицензии.

Лицензии оформляются на бланках, являющихся документами строгой отчётности и защищённых от подделок полиграфической продукции, по форме, утверждённой Правительством Российской Федерации (типовой форме). Также лицензия может быть направлена лицензиату по его требованию в форме электронного документа, подписанного электронной подписью.

В приказе (распоряжении) лицензирующего органа об отказе в предоставлении лицензии должны быть указаны сведения о соискателе лицензии и мотивированное обоснование причин отказа в предоставлении лицензии.

Решения о выдаче или об отказе в выдаче лицензии являются основными видами актов управления, завершающих производство по выдаче лицензий.

Однако на практике возможно вынесение третьего вида решения – прекращение производства по делу, хотя в законодательстве регламентация такой возможности отсутствует.

Прекращение производства по делу может последовать в результате:

– отзыва заявления соискателем;

– обнаружения в ходе рассмотрения дела неподведомственности его лицензирующему органу;

– выяснения обстоятельства того, что лицензия на занятие данным видом деятельности ранее была выдана лицензиату;

– принятия нормативного акта, отменяющего лицензирование в определённой сфере, либо существенно изменяющего условия и порядок лицензирования;

– выяснения обстоятельства того, что заявление подано лицом, которое не может выступать соискателем, то есть неправоспособным субъектом.

Вынесенное по делу решение об отказе в выдаче лицензии может быть обжаловано соискателем.

Заключительной, четвертой стадией лицензионного производства является ***исполнение принятого решения о выдаче (отказе в выдаче) лицензии.*** На этой стадии невластный субъект становится лицензиатом, который обязуется выполнять установленные лицензионные требования при осуществлении соответствующего вида деятельности. Особенностью лицензионного производства является то, что, приняв решение о предоставлении лицензии, орган исполнительной власти возлагает на себя обязанности по осуществлению лицензионного контроля и ведению лицензионного дела с занесением всех изменений сведений о лицензиате в соответствующий государственный реестр.

Основной этап стадии исполнения в лицензионном производстве связан с внесением данных о лицензиате в реестр. Далее лицензиату выдаётся оформленная в соответствии с требованиями Закона о лицензировании лицензия на право осуществления конкретного вида деятельности. В установленных законом случаях такие лицензии могут предоставляться в электронном виде.

Следует отметить также, что лицензиат может начинать осуществлять лицензируемый вид деятельности сразу после внесения соответствующего решения в государственный реестр (на следующий день после принятия соответствующего решения). Получение бумажного или электронного бланка лицензии лишь подтверждает факт принятия решения.

Для удобства и в целях обеспечения защиты прав потребителей, контрагентов и заинтересованных органов публичной власти, в настоящее

время реестры лицензиатов размещаются в открытом доступе на официальных сайтах лицензирующих органов. Так, например, с перечнем лицензиатов, получивших лицензии Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды на осуществление отдельных видов деятельности можно ознакомиться на официальном сайте Росгидромета[1], а с перечнем лицензиатов, получивших лицензии в сфере защиты конфиденциальной информации, – на официальном сайте Федеральной службы технического и экспортного контроля[2].

В некоторых случаях встречается ступенчатое исполнение решения о выдаче лицензии. Главная причина этого – необходимость соблюдения различного рода предварительных разрешительных процедур, которые главным образом связаны с проведением аттестации физических лиц, непосредственных исполнителей лицензионной деятельности.

Примеров ступенчатого порядка предоставления лицензий достаточно много. Так, например, приобретение гладкоствольного охотничьего оружия возможно только лицами, имеющими охотничьи билеты, и после этого получившими соответствующие лицензии в подразделениях лицензионно-разрешительной работы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации.

§ 4. Особенности лицензионных производств, осуществляемых органами внутренних дел

На органы внутренних дел возложены функции по лицензированию таких видов деятельности, как частная детективная деятельность и деятельность по оказанию услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации[3].

Лицензионная деятельность органов внутренних дел связана с регулированием особых общественных отношений, участие в которых требует соблюдения комплекса мер по обеспечению безопасности. Таким образом, деятельность органов внутренних дел в сфере лицензирования – это комплексная правонаделительная деятельность, имеющая своей целью, с одной стороны, содействие заявителям в реализации их прав и свобод, предусмотренных действующим законодательством, а с другой стороны, недопущение в случаях, предусмотренных правовыми нормами, выдачи лицензий субъектам, действия которых могут причинить ущерб правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам

[1] http://www.meteorf.ru/services/gosuslugi/registers/30/ – Дата обращения 20.02.2017.

[2] http://fstec.ru/litsenzionnaya-deyatelnost/tekhnicheskaya-zashchita-informatsii/72-reestry – Дата обращения 20.02.2017.

[3] Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации». – Собрание законодательства РФ, 26.12.2016, № 52 (Часть V), ст. 7614.

культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства.

Государственно-властный характер лицензионно-разрешительной деятельности органов внутренних дел выражается в том, что органы и должностные лица, осуществляющие лицензирование, действуют от имени и по поручению государства, выполняют публичные задачи, принимают у заявителей документы о лицензировании и разрешении, устанавливают личность заявителя, а также обладают правом истребовать у него документы, подтверждающие возможность соблюдения лицензионных требований и условий и т. д.

Юридическая природа лицензионной деятельности органов внутренних дел заключается в достижении юридического результата, который оформляется в виде правового акта уполномоченного органа (должностного лица) органов внутренних дел, о котором говорят нормы права. Эти правовые акты являются юридическим основанием оформления органами внутренних дел тех лицензий, которые они обязаны выдавать на основании статьи 12 Федерального закона «О полиции».

Следует отметить, что специальное правовое регулирование деятельности органов внутренних дел по лицензированию с разной степенью детализации закрепляет общие положения лицензионного производства (его цели, задачи, признаки и принципы), а также определяет специфику его разновидностей (производства по лицензированию деятельности по оказанию услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации и производства по лицензированию частной детективной (сыскной) деятельности).

Среди особенностей лицензионного производства, осуществляемого органами внутренних дел, следует отметить, наличие в установленных законом случаях срока действия лицензии. В отличие от общих правил предоставления лицензий, установленных положениями части 4 статьи 9 Закона о лицензировании, выдаваемая органами внутренних дел лицензия на осуществление частной детективной деятельности действует не бессрочно, а в течение 5-ти лет. При этом зарегистрированному в качестве индивидуального предпринимателя гражданину Российской Федерации, получившему лицензию, одновременно с предоставлением лицензии на срок её действия выдаётся удостоверение частного детектива. Бланки лицензий и удостоверений являются полиграфической продукцией с уровнем защиты от подделки соответственно класса «Б» и класса «В», имеют серию, номер и изготавливаются централизованно.

Ещё одной особенностью данного вида лицензионного производства следует считать наличие дополнительных требований к частным детективам, закреплённых положениями Федерального закона от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», устанавливающими, что частная детективная деятельность

осуществляется для сыска, в целях проведения которого разрешается предоставление следующих видов услуг:

– сбор сведений по гражданским делам на договорной основе с участниками процесса;

– изучение рынка, сбор информации для деловых переговоров, выявление некредитоспособных или ненадёжных деловых партнёров;

– установление обстоятельств неправомерного использования в предпринимательской деятельности фирменных знаков и наименований, недобросовестной конкуренции, а также разглашения сведений, составляющих коммерческую тайну;

– выяснение биографических и других, характеризующих личность данных об отдельных гражданах (с их письменного согласия) при заключении ими трудовых и иных контрактов;

– поиск без вести пропавших граждан;

– поиск утраченного гражданами или предприятиями, учреждениями, организациями имущества;

– сбор сведений по уголовным делам на договорной основе с участниками процесса (в течение суток с момента заключения контракта с клиентом на сбор таких сведений частный детектив обязан письменно уведомить об этом лицо, производящее дознание, следователя, прокурора или суд, в чьём производстве находится уголовное дело).

Заявление о выдаче лицензии рассматривается органами внутренних дел в течение пяти дней со дня его подачи. Заявитель также обязан представить учредительные документы юридического лица или документы, удостоверяющие личность гражданина, и другие, предусмотренные указанным федеральным законом документы. Орган внутренних дел запрашивает также в федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц, выписку из единого государственного реестра юридических лиц (сведения, содержащиеся в ней), если указанная выписка не была представлена заявителем по собственной инициативе.

Лицензия не предоставляется:

1) гражданам, не достигшим двадцати одного года;

2) гражданам, состоящим на учёте в органах здравоохранения по поводу психического заболевания, алкоголизма или наркомании;

3) гражданам, имеющим судимость за совершение умышленного преступления;

4) гражданам, которым предъявлено обвинение в совершении преступления (до разрешения вопроса об их виновности в установленном законом порядке);

5) гражданам, уволенным с государственной службы, из судебных, прокурорских и иных правоохранительных органов по компрометирующим их основаниям;

6) бывшим работникам правоохранительных органов, осуществлявшим контроль за частной детективной и охранной деятельностью, если со дня их увольнения не прошёл год;

7) гражданам, не представившим установленные законом документы;

8) гражданам, в отношении которых по результатам проверки, проведённой в соответствии с законодательством Российской Федерации, имеется заключение о невозможности допуска к осуществлению частной детективной деятельности в связи с повышенной опасностью нарушения прав и свобод граждан, возникновением угрозы общественной безопасности, подготовленное в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, и утверждённое руководителем уполномоченного на осуществление действий по лицензированию частной детективной деятельности подразделения федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся вопросы внутренних дел, его заместителями либо министром внутренних дел, начальником управления (главного управления) внутренних дел по субъекту Российской Федерации или лицами, исполняющими обязанности указанных должностных лиц;

9) гражданам, не прошедшим обязательной государственной дактилоскопической регистрации.

Порядок и условия представления документов в органы внутренних дел устанавливаются Правительством Российской Федерации в положении о лицензировании частной детективной (сыскной) деятельности[1]. Органы внутренних дел обязаны устанавливать достоверность сведений, изложенных в представленных документах и приложениях к ним. В случае отказа в выдаче лицензии, орган внутренних дел обязан письменно информировать об этом гражданина, направившего заявление, с указанием мотивов отказа. Это решение или нарушение срока рассмотрения заявления могут быть обжалованы в вышестоящий орган внутренних дел или суд.

Кроме того, органами внутренних дел производится предоставление лицензий на осуществление деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, осуществляемой российскими юридическими лицами (далее – деятельность по трудоустройству за границей).

Деятельность по трудоустройству за границей включает в себя оказание следующих услуг:

---

[1] Постановление Правительства Российской Федерации от 23.06.2011 № 498 «О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» (вместе с Положением о лицензировании частной детективной (сыскной) деятельности).

а) трудоустройство за границей граждан Российской Федерации, за исключением трудоустройства граждан Российской Федерации для работы на судах, плавающих под флагом иностранного государства (далее – трудоустройство за границей граждан);

б) трудоустройство за границей граждан Российской Федерации для работы на судах, плавающих под флагом иностранного государства (далее – трудоустройство за границей моряков).

К особенностям данного производства следует отнести регламентацию лицензионных требований и условий международным правовым актом, а именно – Конвенцией Международной организации труда от 22 октября 1996 г. № 179 «О найме и трудоустройстве моряков»[1].

Таким образом, к основным особенностям лицензионного производства в органах внутренних дел можно отнести:

– установление в отдельных случаях срока действия лицензии;

– регламентацию особенностей лицензирования отдельных видов деятельности, в частности, касающихся содержания лицензионных требований и условий, порядка принятия решения о предоставлении лицензии, срока действия лицензии и порядка продления срока ее действия, приостановления и возобновления действия лицензии нормами, содержащимися в специальных федеральных законах и международных правовых актах.

[1] Конвенция № 179 Международной организации труда «О найме и трудоустройстве моряков», принята в г. Женеве 22.10.1996 на 84-ой сессии Генеральной конференции МОТ.

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 путём 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 годов 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 проведённые 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 федераль-

---

[1] Кононов П.И. Административно-процессуальное законодательство и проблема его кодификации: дис… д-ра юрид. наук. – М., 2001. – С. 176.

[2] См.: Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. – М.: Юридическая литература, 1968. – С. 84–85; Он же: О видах производств в административном процессе // Вестник ЛГУ. – 1968. – № 5.

[3] См.: Трофимов Е.В. Наградное дело в Российской Федерации: административно-правовое исследование: дис… д-ра юрид. наук. – М.: РУДН, 2012. – С. 249–380, 252–253.

[4] Согласно Закона Санкт-Петербурга от 5 января 1996 г. № 156-27 «Об учреждении премий, стипендий, наград в Санкт-Петербурге» (ред. от 17.07.2013) «***награда*** – почетный знак, которым отмечаются особые заслуги, получившие признание в Санкт-Петербурге, или памятный знак, вручаемый в связи со знаменательным событием, или почетное звание, которое присваивается за

ными, а федеральные награды в свою очередь подразделяются на ведомственные, правительственные и государственные (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[1]. Производство по делам о дисциплинарных поощрениях регламентировано законодательством о прохождении соответствующего вида государственной службы: государственной гражданской[2], военной[3], отдельных видов правоохранительной службы[4].

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[5]

значительные достижения в различных областях деятельности, а также поощрение Губернатора Санкт-Петербурга, органов государственной власти Санкт-Петербурга за заслуги в различных областях деятельности и значительный вклад в развитие Санкт-Петербурга, высокие достижения и успехи, достигнутые в различных сферах деятельности».

[1] Административное право: учебник / под общ. ред. А.И. Каплунова. – М.: ДГСК МВД России, 2011. – С. 183.

[2] См. напр.: гл. 12. «Поощрения и награждения. Служебная дисциплина на гражданской службе» Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

[3] См. напр.: гл. 2. «Поощрения» Дисциплинарного устава Вооружённых Сил Российской Федерации (утв. указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495).

[4] Гл. 7. «Служебная дисциплина в органах внутренних дел» 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».

[5] См.: Положение о Государственной премии Российской Федерации в области науки и технологий и Государственной премии Российской Федерации в области литературы и искусства, утверждённое Указом Президента Российской Федерации от

Правовой основой производства по делам о государственных наградах Российской Федерации является Положение о государственных наградах Российской Федерации, утверждённое указом Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации», положения о правительственных и ведомственных наградах.

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[1], 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 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 обращённых к нему наградных вопросов, а также сообщение (вручение) награждённому лицу или передача его наследникам присуждённой 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 ведётся поощрительное производство, его наследники или правопреемник награждённой организации;

2) другие участники данного производства.

Лицо, в отношении которого ведётся 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;

---

21 июня 2004 г. № 785 «О совершенствовании системы государственного премирования за достижения в области науки и техники, образования и культуры»; Положение о Почётной грамоте Правительства Российской Федерации и благодарности Правительства Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 января 2009 г. № 73 «О Почётной грамоте Правительства Российской Федерации и благодарности Правительства Российской Федерации».

[1] См.: Трофимов Е.В. Указ. соч. – С. 285.

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 ведётся поощрительное производство, в порядке предварительного рассмотрения представления к награде[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 учёных-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 лица, и других участников производства. Никто не вправе понуждать участников производства выражать свои убеждения, участвовать в обсуждении кандидатуры, выдвигаемой на поощрение.

---

[1] Трофимов Е.В. Указ. соч. – С. 287–288.

[2] См.: Трофимов Е.В. Указ. соч. – С. 292–297; Волков В.В. Поощрительное производство общая характеристика // Современное право. – 2011.– № 1. – С. 34.

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 учёте 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, её 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 определённых 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;

– даёт оценку личности и заслугам награждаемого лица на собрании коллектива или на заседании коллегиального органа, оформляет протокол собрания (заседания);

– оформляет от имени руководителя и (или) коллектива организации ходатайство о награждении, наградной лист, характеристику, анкету (личный листок по учёту 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

---

[1] См. напр.: пункт 7 Положения о Государственной премии Российской Федерации в области науки и технологий и Государственной премии Российской Федерации в области литературы и искусства, утверждённого Указом Президента РФ от 21 июня 2004 г. № 785 «О совершенствовании системы государственного премирования за достижения в области науки и техники, образования и культуры».

[2] См. напр.: пункт 9 Положения о премиях Правительства Российской Федерации в области образования, утверждённое Постановлением Правительства РФ от 28 августа 2013 г. № 744 «О премиях Правительства Российской Федерации в области образования»; Пункт 10 Положения о премиях Правительства Российской Федерации в области науки и техники для молодых учёных, утверждённого Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 2010 г. № 601.

инициатора поощрения о целесообразности применения к лицу, в отношении которого ведётся 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 идёт 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]. 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 федеральных государственных органов[2].

На стадии представления к награде производство по делу о награждении ведёт только представляющая инстанция, которая совершает следующие процессуальные действия:

---

[1] См., также: Трофимов Е.В. Указ. соч. – С. 310, 311.

[2] См.: пункт 24 Положения о государственных наградах Российской Федерации, утв. Указом Президента Российской Федерации от 7.09.2010 г. № 1099.

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) даёт 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 определённой награды к награждаемому лицу и даётся 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) даётся 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).

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 тех-

ники. 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 определённой 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, утверждённого 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: награждённое лицо, краткое описание вознаграждаемой заслуги, вид применяемой награды с указанием степени, если она имеется, а иногда с уточнением содержания награды (размера денежной выплаты, продолжительность и (или) периодичность ее выплаты, состава 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 почётными грамотами принимаются в форме распоряжений; решения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации о награждении почётными 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, учёту поощрений.

На данной стадии разрешаются три задачи:

– выясняется согласие награждённого лица (или его наследников) принятьприсуждённую награду;

– производится чествование награждённого лица;

– решается судьба наградных символов и документов, предназначенных для сообщения (вручения) награждённому 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 даёт ему соответствующее полномочие и передаёт (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 награждённое лицо или его наследников о назначенном месте и времени сообщения (вручения) награды;

– награждённое лицо или его наследники выражают своё 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;

[1] См. напр.: приказ Минкомсвязи России от 10.12.2013 г. № 392 «О порядке перечисления лауреатам премии Правительства Российской Федерации в области средств массовой информации денежной части указанной премии».

Протокол передачи наградного символа и документов (составляется в случае посмертного исполнения акта о награждении)[1].

При поощрении Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации для лиц, проходящих федеральную государственную службу, действующее законодательство предусматривает выплату единовременного поощрения[2] 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 почётных званий Российской Федерации и награждении знаками отличия Российской Федерации – в размере трёх окладов месячного денежного содержания

– при награждении орденами Российской Федерации, медалями Российской Федерации – в размере пяти 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.

Все поощрения, за исключением объявленных устно, подлежат учёту 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»[3], главы 5 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377, приказа МВД России от 6 мая 2013 г. № 241 «О некоторых вопросах применения мер поощрения и наложения дисциплинарных взысканий в органах внутренних дел Российской Федерации».

---

[1] См.: Трофимов Е.В. Указ. соч. – С. 323–325.

[2] См.: Указ Президента Российской Федерации от 25.07.2006 г. № 765 «О единовременном поощрении лиц, проходящих федеральную государственную службу».

[3] Далее по тексту – ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации …».

В соответствии со статьёй 48 ФЗ «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 почётной грамотой федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения;

5) занесение фамилии сотрудника в Книгу почёта или на Доску почёта федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения;

6) награждение ведомственными наградами;

7) досрочное присвоение очередного специального звания;

8) присвоение очередного специального звания на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по замещаемой должности в органах внутренних дел;

9) награждение огнестрельным или холодным оружием.

Процедура применения мер поощрения в виде выплаты денежной премии, награждения ведомственными наградами, награждения огнестрельным или холодным оружием определяется также приказами МВД России от 31 января 2013 г. № 65 «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации», от 31 октября 2012 г. № 989 «О ведомственных знаках отличия Министерства внутренних дел Российской Федерации» и от 25 июля 2008 г. № 651 «О порядке награждения оружием в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации».

За заслуги перед государством сотрудник органов внутренних дел может быть представлен к награждению государственной наградой Российской Федерации, поощрению Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации. Производство по делам о данных видах поощрения ведётся по правилам наградного производства с учетом порядка, установленного положением о соответствующем виде поощрения (награды).

Руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и уполномоченные руководители могут применять к сотрудникам органов внутренних дел меры поощрения в целях обеспечения и укрепления служебной дисциплины. Служебная дисциплина в органах

внутренних дел обеспечивается) «***обоснованным*** применением руководителями (начальниками) в отношении подчинённых мер поощрения»[1]. Обоснованность поощрения означает, с одной стороны, наличие успехов, достижений, заслуг у поощряемого, с другой – соответствие их виду поощрения (награде). Поэтому основной целью производства по делу о поощрении является обеспечение обоснованного применения к сотрудникам органов внутренних дел мер поощрения.

Меры поощрения объявляются приказами руководителей (начальников) в соответствии с полномочиями, указанными в Перечне руководителей (начальников) системы Министерства внутренних дел Российской Федерации и соответствующих им прав по применению мер поощрения и наложению дисциплинарных взысканий в отношении подчинённых сотрудников (приложение № 2 к приказу МВД России от 6 мая 2013 г. № 241). Поощрение в виде досрочного снятия ранее наложенного на сотрудника дисциплинарного взыскания производится руководителем (начальником), которым дисциплинарное взыскание было наложено, либо вышестоящим руководителем (начальником).

На стадии *возбуждения производства о поощрении* инициатором поощрения может быть непосредственный или иной прямой руководитель (начальник), который обращается с ходатайством о поощрении к вышестоящему руководителю (начальнику), которому предоставлены права по применению 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 подчинённых 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, Почётной грамотой Министерства внутренних дел Российской Федерации производится Министром внутренних дел Российской Федерации. Ведомственными знаками

[1] Пункт «и» статьи 4 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации.

отличия являются ведомственные награды, которые подразделяются на медали МВД России и нагрудные знаки МВД России. Высшим ведомственным знаком отличия МВД России является нагрудный знак МВД России «Почётный сотрудник МВД».

На стадии представления к поощрению (награде) представления к награждению ведомственными знаками отличия Министру внутренних дел Российской Федерации вносятся заместителями Министра внутренних дел Российской Федерации, руководителями (начальниками) органов, организаций, подразделений МВД России.

Награждение нагрудными знаками МВД России «За отличие в службе в особых условиях», «За отличную службу в МВД», «Отличник полиции», может производиться руководителями (начальниками) органов, организаций, подразделений МВД России. Представления к награждению ведомственными знаками отличия руководителям (начальникам) органов, организаций, подразделений МВД России вносятся начальниками подчинённых подразделений.

Руководители (начальники) органов, организаций, подразделений МВД России несут ответственность за достоверность сведений, указанных в представлениях к награждению ведомственными знаками отличия. При награждении ведомственными знаками отличия на награждаемого оформляется наградной лист.

Представления к награждению Почётной грамотой оформляются в виде наградного листа по форме, установленной для ведомственных знаков отличия МВД России. Благодарность Министра (заместителей Министра) объявляется на основании представления, оформленного в виде характеристики в произвольной форме[1].

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.

[1] Приказ МВД России от 5 февраля 2014 г. № 77 «О Почётной грамоте Министерства внутренних дел Российской Федерации и благодарности Министра (заместителей Министра) внутренних дел Российской Федерации» (вместе с Положением о Почётной грамоте Министерства внутренних дел Российской Федерации, Положением о благодарности Министра (заместителей Министра) внутренних дел Российской Федерации).

Сотрудники органов внутренних дел могут быть представлены к награждению почётным званием «Заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации», а также в зависимости от вида служебной деятельности и функционального предназначения замещаемой должности почётным 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 почётных 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 внесённого 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). В случае объявления сотруднику меры поощрения лично содержание соответствующего приказа доводится до всего личного состава.

Ведомственные знаки отличия и удостоверения к ним вручаются награждённым в торжественной обстановке перед строем или на совещании (собрании).

Государственные награды и документы к ним вручаются награждённым в торжественной обстановке не позднее чем через три месяца со дня вступления в силу Указа Президента Российской Федерации о награждении.

Меры поощрения подлежат учёту, сведения о них заносятся в материалы личного дела сотрудника. Наградные листы с отметками о вручении сотруднику государственных или ведомственных наград приобщаются к материалам его личного дела.

Кроме того, сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, награждённым государственными и ведомственными наградами, приказом руководителя органа внутренних дел, подразделения, учреждения, организации системы МВД России, имеющего право назначения сотрудника на должность, устанавливаются ежемесячные и единовременные поощрительные выплаты, предусмотренные приказом МВД России от 19 декабря 2011 г. № 1258 «Об утверждении Порядка установления поощрительных выплат за особые достижения в службе сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации».

Ежемесячные поощрительные выплаты устанавливаются сотрудникам в процентах от должностного оклада в следующих размерах:

– удостоенным почётных званий Российской Федерации, наименование которых начинается со слова «Заслуженный» – 10;

– награждённым медалями Российской Федерации (за исключением юбилейных медалей) – 5;

– награждённым орденами Российской Федерации – 10;

– награждённым нагрудным знаком МВД России «Почётный сотрудник МВД» – 5.

Единовременные поощрительные выплаты устанавливаются сотрудникам в должностных окладах в следующих размерах.

1. При награждении Почётной грамотой Министерства внутренних дел Российской Федерации – 0,5.

2. При награждении нагрудным знаком МВД России «Почётный сотрудник МВД» – 1.

Ежемесячные поощрительные выплаты производятся с даты, определённой приказом (как правило, даты подписания акта о награждении), а если дата не определена, то с даты его подписания.

Помимо этого, сотрудникам, награждённым почётным званием Российской Федерации, квалификационное звание «Мастер», а награждённым нагрудным знаком МВД России «Почётный 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. Дисциплинарное производство

§ 1. Общая характеристика дисциплинарного производства

Дисциплинарное производство является процессуальной формой привлечения к такому виду юридической ответственности как дисциплинарная, суть которой состоит в наложении субъектами дисциплинарной власти дисциплинарных взысканий на подчинённых им членов устойчивых коллективов за дисциплинарные проступки, а в предусмотренных законом случаях и за иные правонарушения[1]. Поскольку дисциплинарное производство обеспечивает реализацию дисциплинарного принуждения, оно относится к числу административно-юрисдикционных производств, и ведётся в рамках внутриорганизационной деятельности.

Основные черты дисциплинарного производства обусловлены, прежде всего, особенностями самой дисциплинарной ответственности, реализацию которой оно обеспечивает. Эти черты состоят в следующем.

1. Дисциплинарная ответственность имеет межотраслевую природу. В отношении работников различных коммерческих и большинства некоммерческих организаций она урегулирована нормами трудового права, а в отношении лиц, находящихся на государственной гражданской, военной или правоохранительной службе, нормами административного права. Соответственно, производство по дисциплинарным делам, входящее в структуру административного процесса, регламентируется административно-процессуальными нормами, устанавливающими порядок привлечения к дисциплинарной ответственности, предусмотренной нормами административного права.

Так, производство по дисциплинарным делам регламентировано законодательством о прохождении соответствующего вида государственной службы, а именно, в отношении лиц, проходящих:

– государственную гражданскую службу: статьи 58–59.1 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

– военную службу: статьи 28–28.10 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»[2]; Федеральным законом 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»; Дисциплинарным уставом Вооружённых сил Российской Федерации, утверждённым Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооружённых сил Российской Федерации»;

---

[1] Административное право: курс лекций / Ухов В.Ю., Каплунов А.И., Курноскин Е.А., Прохорова О.В. и др. – СПб.: Изд-во СПб университета МВД России, 2012. – С. 244.

[2] В редакции Федерального закона от 4 декабря 2006 г. № 203-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам ответственности военнослужащих».

– различные виды службы, подпадающие под признаки правоохранительной службы, например, службу в органах внутренних дел, таможенных органах: глава 7 «Служебная дисциплина в органах внутренних дел» Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации …»; статьи 29–29.3 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации».

Процессуальные правила, раскрывающие и конкретизирующие содержание дисциплинарного производства для каждого из перечисленных видов государственной службы, имеют существенные различия.

К примеру, правила и порядок привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности по многим позициям схожи с правилами и порядком привлечения к административной ответственности. В частности, в Федеральном законе «О статусе военнослужащих» закреплены «Обстоятельства, подлежащие выяснению при привлечении военнослужащего к дисциплинарной ответственности. Доказательства и их оценка» (статья 28.6), «Меры обеспечения производства по материалам о дисциплинарном проступке» (статья 28.7), установлен порядок разбирательства (статья 28.8), рассмотрения командиром материалов о дисциплинарном проступке (статья 28.9), исполнения дисциплинарных взысканий (статья 28.10). Кроме того, к военнослужащим в установленном федеральным законом порядке военными судами применяется такой вид дисциплинарного взыскания как дисциплинарный арест.

2. Дисциплинарная ответственность наступает за нарушение служебной дисциплины, поэтому поводом для начала дисциплинарного производства является выявление факта совершения лицом дисциплинарного проступка. Под выявлением дисциплинарного проступка понимается его непосредственное обнаружение субъектом дисциплинарной власти (руководителем, начальником, командиром), либо подтверждение в ходе проверки поступившей информации о дисциплинарном проступке.

К примеру, военнослужащий или гражданин, призванный на военные сборы, привлекается к дисциплинарной ответственности за дисциплинарный проступок, то есть «за противоправное, виновное действие (бездействие), выражающееся в нарушении воинской дисциплины[1], которое в соответствии с законодательством Российской Федерации не влечёт за собой уголовной или административной ответственности»[2].

На государственной гражданской службе дисциплинарная ответственность наступает за «неисполнение или ненадлежащее исполнение

[1] Воинская дисциплина есть строгое и точное соблюдение всеми военнослужащими порядка и правил, установленных законами Российской Федерации, общевоинскими уставами Вооружённых сил Российской Федерации (далее – общевоинские уставы) и приказами командиров (начальников) (статья 1 Дисциплинарного устава Вооружённых сил Российской Федерации).

[2] Часть 1 статьи 28.2 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей»[1], в том числе за коррупционные правонарушения, а именно: за «несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции»[2], либо «в связи с утратой доверия»[3]. Порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения, имеет особенности.

Кроме того, за административные правонарушения, за исключением административных правонарушений, предусмотренных частью 2 статьи 2.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и имеющие специальные звания сотрудники Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими прохождение военной службы (службы) указанными лицами и их статус, несут дисциплинарную ответственность.

Процессуальной формой реализации дисциплинарной ответственности за перечисленные виды правонарушений является производство по дисциплинарным делам.

3. Сторонами дисциплинарного производства являются субъект дисциплинарной власти и его подчинённый, в отношении которого ведётся производство по дисциплинарному делу. ***Субъект дисциплинарной власти,*** как правило, – это руководитель (начальник, командир), уполномоченный налагать дисциплинарные взыскания в отношении подчинённых служащих (сотрудников), или его представитель, уполномоченный вести дисциплинарное производство от имени субъекта дисциплинарной власти. Налагать дисциплинарные взыскания в отношении служащего (сотрудника), по общему правилу, могут прямые руководители (начальники) или непосредственный. Исключение составляют случаи, когда рассматривать материалы о грубом дисциплинарном проступке и налагать дисциплинарное взыскание в виде дисциплинарного ареста вправе гарнизонный военный суд. В этих случаях дисциплинарное производство на стадии рассмотрения дела трансформируется в дисциплинарное судопроизводство.

---

[1] Часть 1 статьи 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

[2] Статья 59.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

[3] Статья 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В дисциплинарном производстве (судопроизводстве) могут участвовать также свидетели, потерпевшие, эксперты, переводчик, военный прокурор, защитник (адвокат), законные представители.

4. Суть дисциплинарной ответственности состоит в применении особого рода санкций – дисциплинарных взысканий, виды которых установлены законом для конкретных категорий служащих (сотрудников)[1]. Производство по дисциплинарному делу может иметь особенности в зависимости от вида налагаемого взыскания.

Дисциплинарные взыскания применяются прямыми руководителями (начальниками) в пределах предоставленных им прав. Субъекты дисциплинарной власти в некоторых случаях могут ходатайствовать перед вышестоящим руководством о применении более строгого взыскания по сравнению с его возможной компетенцией.

5. Дисциплинарные взыскания, также как и поощрения, могут налагаться субъектом дисциплинарной власти в целях обеспечения и укрепления служебной дисциплины. Их применение согласно действующему законодательству должно быть обоснованным. Поэтому *непосредственной* ***целью*** производства по дисциплинарному делу является *обеспечение обоснованного применения дисциплинарных взысканий* к служащим (сотрудникам), в отношении которых ведётся данное производство. *Конечной* ***целью*** является предупреждение нарушений служебной дисциплины как лицом, в отношении которого ведётся дисциплинарное производство, так и другими служащими (сотрудниками).

В связи с этим ***задачами*** дисциплинарного производства, по аналогии с задачами производства по делам об административных правонарушениях, принято считать:

– всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств дисциплинарного проступка;

– принятие в соответствии с законом решения о применении к лицу, совершившему дисциплинарный проступок дисциплинарного взыскания;

– обеспечение своевременного исполнения принятого решения;

– выявление и устранение причин и условий, способствующих нарушению служебной дисциплины[2].

5. В основе дисциплинарного производства лежат как общие принципы административного процесса, так и принципы, отражающие особенности административно-юрисдикционных производств и специфику дисциплинарной ответственности.

---

[1] См. напр.: статья 28.4 Федерального закона «О статусе военнослужащих», статья 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

[2] См.: Административно-процессуальное право: курс лекций. – М.: ЦОКР МВД России, 2009. – С. 179.

Важную роль в дисциплинарном производстве играют такие общие принципы административного процесса как *законность, охрана интересов личности и государства*, *гласности*; *материальной истины*.

К числу принципов, отражающих административно-юрисдикционную природу дисциплинарного производства и учитывающих специфику дисциплинарной ответственности, следует отнести: *обязательность возбуждения дисциплинарного производства при совершении дисциплинарного проступка*; *свобода выбора вида дисциплинарного взыскания*; *достаточность доказательств, подтверждающих виновность лица в совершении дисциплинарного проступка*[1]. Каждый из перечисленных принципов находит своё закрепление, как правило, не в одной какой-то определённой статье, а лежит в основе многих норм, устанавливающих основания и порядок реализации дисциплинарной ответственности, вытекает из целого ряда процессуальных правил.

Так, принцип *обязательности возбуждения дисциплинарного производства при совершении дисциплинарного проступка* прямо или косвенно вытекает из норм, устанавливающих порядок привлечения к дисциплинарной ответственности. К примеру, часть 1 статьи 28.8 Федерального закона «О статусе военнослужащих» прямо устанавливает, что «По каждому факту совершения военнослужащим или гражданином, призванным на военные сборы, дисциплинарного проступка, за исключением случаев, установленных пунктом 2 настоящей статьи, проводится разбирательство».

В свою очередь, в статье 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» сказано, что «До применения дисциплинарного взыскания представитель нанимателя должен затребовать от гражданского служащего объяснение в письменной форме», а «Перед применением дисциплинарного взыскания проводится служебная проверка». Из этих положений вытекает, что для решения вопроса о необходимости проведения служебной проверки и целесообразности применения дисциплинарного взыскания, должно быть затребовано объяснение в письменной форме», т. е. возбуждено производство.

Однако обязательность возбуждения дисциплинарного производства, не означает обязательности наложение дисциплинарного взыскания, поскольку это не обязанность, а право субъекта дисциплинарной власти. К примеру, согласно пункту 52 Дисциплинарного устава Вооружённых сил Российской Федерации «При совершении военнослужащим дисциплинарного проступка командир (начальник) может ограничиться напоминанием военнослужащему о его обязанностях и воинском долге, применить к нему меры обеспечения производства по материалам о дисциплинарном проступке, а в случае необходимости привлечь к дисциплинарной ответственности».

---

[1] Каплунов А.И. О принципах административного процесса // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения). 20 марта 2015 года: в 3 частях. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, Ч. 1. 2015. – С. 79–81.

Принцип *свободы выбора вида дисциплинарного взыскания* при рассмотрении дела и принятия по нему решения следует из норм, устанавливающих основания и меры дисциплинарной ответственности. Закон, как правило, закрепляет общие признаки дисциплинарного проступка или виды грубого нарушения служебной дисциплины и общий перечень видов дисциплинарных взысканий. При выборе конкретного дисциплинарного взыскания, за совершённое действие (бездействие), подпадающее под признаки дисциплинарного проступка, по общему правилу, учитываются тяжесть совершенного служащим (сотрудником) дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершён дисциплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения им своих должностных обязанностей, иные обстоятельства, учитываемые при назначении дисциплинарного взыскания[1].

Вместе с тем, в соответствии со статьёй 50 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации «на сотрудника, допустившего грубое нарушение служебной дисциплины, независимо от наличия или отсутствия у него дисциплинарных взысканий может быть наложено любое дисциплинарное взыскание вплоть до увольнения со службы в органах внутренних дел».

Отдельные ограничения на свободу выбора вида дисциплинарного взыскания, являются исключением из общего правила. Так, согласно части 5 статьи 50 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации …», перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел как вид дисциплинарного взыскания может применяться в случае совершения сотрудником органов внутренних дел грубого нарушения служебной дисциплины либо неоднократного нарушения им служебной дисциплины[2] и при наличии наложенного в письменной форме дисциплинарного взыскания.

Принцип *достаточности доказательств, подтверждающих виновность лица в совершении дисциплинарного проступка,* является производным от принципа презумпции невиновности, который прямо закреплён только в законодательстве о дисциплинарной ответственности военнослужащих (пункты 6–7 статьи 28.2 ФЗ «О статусе военнослужащих»).

Принцип достаточности доказательств находит своё закрепление в нормах, устанавливающих обстоятельства, подлежащие выяснению при

---

[1] К примеру, обстоятельства, учитываемые при назначении дисциплинарного взыскания, установлены статьей 28.5 Федерального закона «О статусе военнослужащих». Согласно пункта 5 данной статьи «При малозначительности совершенного дисциплинарного проступка командир, рассматривающий материалы о дисциплинарном проступке, может освободить военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, совершившего дисциплинарный проступок, от дисциплинарной ответственности и ограничиться устным замечанием».

[2] Неоднократным нарушением служебной дисциплины является нарушение служебной дисциплины сотрудником при наличии у него неснятого дисциплинарного взыскания, наложенного в письменной форме (статья 47 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации).

привлечении к дисциплинарной ответственности, доказательства и их оценку, порядок разбирательства[1] или проведения служебной проверки[2].

Под дисциплинарным производством понимается урегулированная нормами административного и административно-процессуального права деятельность субъектов дисциплинарной власти по разрешению дел о дисциплинарных проступках и наложении дисциплинарных взысканий.

§ 2. Стадии дисциплинарного производства

Количество и содержание стадий дисциплинарного производства определяется тем, что отдельные виды дисциплинарных взысканий могут объявляться устно. С учетом этого следует выделить два варианта производства по дисциплинарным делам:

1) по применению дисциплинарных взысканий, объявляемых в устной форме;

2) по применению дисциплинарных взысканий, объявляемых приказами.

Первый вариант привлечения к дисциплинарной ответственности представлен *упрощённым* производством, которое включает, как правило, две стадии:

1) разбирательство по факту совершения дисциплинарного проступка;

2) наложение дисциплинарного взыскания и объявление его нарушителю служебной дисциплины.

В таком порядке дисциплинарное производство может проводиться, к примеру, по фактам совершения дисциплинарных проступков военнослужащими, сотрудниками органов внутренних дел.

Второй вариант привлечения к дисциплинарной ответственности представлен *обычным* производством, в котором можно выделить три стадии:

1) возбуждение дисциплинарного производства;

2) рассмотрение материалов по дисциплинарному проступку и принятие по ним решения;

3) исполнение акта о применении дисциплинарного взыскания.

Выделение данных стадий обусловлено тем, что каждая из них отличается решаемыми задачами, лицами, ведущими производство, и итоговыми процессуальными документами или действиями, определяющими её назначение и фиксирующими достижение её целей.

На стадии ***возбуждения дисциплинарного производства*** решаются следующие тактические задачи:

1) получить объяснение от подчинённого о совершённом дисциплинарном проступке;

---

[1] Статьи 28.6, 28.8 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

[2] Статья 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», статья 52 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации …».

2) проверить полученную информацию о совершённом дисциплинарном проступке;

3) дать квалификацию совершенному противоправному действию (бездействию) и предложить меру дисциплинарного воздействия.

Производство на данной стадии, ведётся либо непосредственным, либо прямым начальником (представителем нанимателя), либо лицом (коллегиальным органом), назначенным (созданным) субъектом дисциплинарной власти.

Лицо, ведущее производство на данной стадии, для решения указанных задач совершает следующие процессуальные действия:

1) должен затребовать (истребовать) объяснение от подчинённого;

2) по решению субъекта дисциплинарной власти проводит служебную проверку (разбирательство);

3) готовит заключение по результатам служебной проверки.

Итоговым процессуальным документом данной стадии является письменное заключение по результатам служебной проверки (в отношении государственного гражданского служащего, сотрудника органов внутренних дел), либо протокол о грубом дисциплинарном проступке (в отношении военнослужащего).

К примеру, согласно части 9 статьи 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в письменном заключении по результатам служебной проверки указываются:

1) факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки;

2) предложение о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания или о неприменении к нему дисциплинарного взыскания.

По фактам несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных антикоррупционным законодательством в целях противодействия коррупции, проверка проводится подразделением по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы соответствующего государственного органа[1]. После этого доклад о результатах проверки может быть направлен на рассмотрение в комиссию по урегулированию конфликтов интересов.

Стадия ***рассмотрения материалов по дисциплинарному проступку и принятия по ним решения*** заключается в том, что результаты служебной проверки (разбирательства), результаты проверки, проведённой подразделением по профилактике коррупционных и иных правонарушений, докладываются субъекту дисциплинарной власти, уполномоченному назначать дисциплинарное взыскание, который является основным лицом,

[1] См.: часть 1 статьи 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», часть 2 статьи 51.1 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...».

ведущим производство (принимающим решения) по дисциплинарному делу, на данной стадии.

Стадия рассмотрения дисциплинарного дела и принятия решения призвана решить три задачи:

1) оценить достаточность материалов о дисциплинарном проступке для принятия решения;

2) оценить тяжесть дисциплинарного проступка и целесообразность наложения взыскания;

3) избрать меру дисциплинарного взыскания.

Для решения указанных задач субъект дисциплинарной власти, уполномоченный назначать дисциплинарное взыскание, осуществляет следующие процессуальные действия:

1) изучает представленные материалы и утверждает заключение по материалам служебной проверки;

2) даёт поручение о подготовке проекта акта о применении дисциплинарного взыскания (приказа о наложении дисциплинарного взыскания) и его визировании; 3) подписывает акт (приказ) о назначении применении дисциплинарного взыскания.

Стадия рассмотрения может завершиться либо

1) утверждением заключения по материалам служебной проверки, если будет сделан вывод об отсутствии оснований, либо нецелесообразности привлечения к дисциплинарной ответственности;

2) подписанием акта (приказа) о наложении дисциплинарного взыскания.

Соответствующее решение по коррупционным правонарушениям принимается на основании доклада о результатах проверки, проведённой подразделением по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы соответствующего государственного органа, а в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликтов интересов (аттестационную комиссию), – и на основании рекомендации указанной комиссии.

Производство по дисциплинарному делу на стадии ***исполнения акта о применении дисциплинарного взыскания*** ведётся субъектом дисциплинарной власти, наложившим дисциплинарное взыскание, либо по его поручению уполномоченным прямым руководителем (начальником), а также сотрудниками соответствующего кадрового подразделения и включает предусмотренные законодательством действия по объявлению, приведению в исполнение и учёту дисциплинарного взыскания.

Порядок и сроки этих действий устанавливаются законодательством о соответствующем виде государственной службы, определяются статусом лица, в отношении которого ведётся производство по дисциплинарному делу, их содержание зависит от вида применённого дисциплинарного взыскания. Поэтому порядок и сроки действий на стадии исполнения акта о наложении дисциплинарного взыскания, будут рассмотрены в 3 параграфе данной главы на основе законодательства о службе в органах внутренних дел.

§ 3. Производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел

Правовую основу производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел составляют нормы главы 7 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации …», главы 6 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377, приказа МВД России от 6 мая 2013 г. № 241 «О некоторых вопросах применения мер поощрения и наложения дисциплинарных взысканий в органах внутренних дел Российской Федерации», приказа МВД России от 26 марта 2013 г. № 161 «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Производство по дисциплинарному делу возбуждается в случае нарушения сотрудником органов внутренних дел служебной дисциплины, либо административного правонарушения, в соответствии с частью 1 статьи 2.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Нарушением служебной дисциплины (дисциплинарным проступком) признается виновное действие (бездействие), выразившееся:

– в *нарушении* сотрудником органов внутренних дел законодательства Российской Федерации, Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, Должностного регламента (должностной инструкции), Правил внутреннего служебного распорядка федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения;

– в *несоблюдении* запретов и ограничений, связанных со службой в органах внутренних дел, и требований к служебному поведению;

– в *неисполнении* (ненадлежащем исполнении) обязательств, предусмотренных контрактом, служебных обязанностей, приказов и распоряжений прямых руководителей (начальников) и непосредственного руководителя (начальника) при выполнении основных обязанностей и реализации предоставленных прав[1].

В части 2 статьи 49 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации …» установлен перечень грубых нарушений служебной дисциплины сотрудниками органов внутренних дел, к числу которых относятся:

1) несоблюдение сотрудником ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации;

2) отсутствие сотрудника по месту службы без уважительных причин более четырёх часов подряд в течение установленного служебного времени;

3) нахождение сотрудника на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения либо отказ сотрудника от медицинского освидетельствования на состояние опьянения;

[1] Часть 1 статьи 49 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации …».

4) совершение сотрудником виновного действия (бездействия), повлёкшего за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, возникновение угрозы жизни и (или) здоровью людей, создание помех в работе или приостановление деятельности федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа, подразделения либо причинение иного существенного вреда гражданам и организациям, если это не влечёт за собой уголовную ответственность;

5) разглашение сотрудником *сведений*, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну; конфиденциальной информации (служебной тайны), ставших ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей, если это не влечёт за собой уголовную ответственность;

6) небрежное хранение сотрудником вверенных для служебного пользования оружия и патронов к нему, повлёкшее его (их) утрату, если это не влечёт за собой уголовную ответственность;

7) отказ или уклонение сотрудника от прохождения медицинского освидетельствования (обследования) в случаях, если обязательность его прохождения установлена законодательством Российской Федерации;

8) неявка сотрудника без уважительной причины на заседание аттестационной комиссии для прохождения аттестации;

9) умышленное уничтожение или повреждение сотрудником имущества, находящегося в оперативном управлении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, повлёкшие причинение существенного ущерба, если это не влечёт за собой уголовную ответственность;

10) нарушение сотрудником требований охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда) при условии, что это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на службе, пожар, аварию, катастрофу) либо заведомо создало реальную угрозу наступления таких последствий, если это не влечёт за собой уголовную ответственность;

11) совершение сотрудником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, виновных действий, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя;

12) принятие сотрудником необоснованного решения, повлёкшего за собой нарушение сохранности имущества, находящегося в оперативном управлении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба такому имуществу;

13) сокрытие сотрудником фактов обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения;

14) публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных ор-

ганов, их руководителей, в том числе в отношении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа, подразделения, если это не входит в служебные обязанности сотрудника.

Следует обратить внимание, что при обнаружении сотрудника органов внутренних дел, находящегося на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, непосредственный руководитель (начальник) обязан временно отстранить от выполнения служебных обязанностей и немедленно уведомить об этом прямого руководителя (начальника)[1].

На стадии *возбуждения производства по дисциплинарному делу* до наложения дисциплинарного взыскания от сотрудника органов внутренних дел, привлекаемого к ответственности, должно быть затребовано объяснение в письменной форме. В случае отказа сотрудника дать такое объяснение составляется соответствующий акт.

Перед наложением дисциплинарного взыскания по решению руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя в соответствии со статьёй 52 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации …» может быть проведена служебная проверка.

Основанием для проведения служебной проверки является необходимость выявления причин, характера и обстоятельств совершенного сотрудником дисциплинарного проступка, подтверждения наличия или отсутствия обстоятельств, предусмотренных статьёй 29 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», а также заявление сотрудника.

При принятии решения о проведении служебной проверки и её проведении должны соблюдаться следующие процессуальные сроки:

– 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 должна быть завершена *не позднее чем через один месяц* со дня принятия решения о ее проведении.

В качестве меры обеспечения производства по дисциплинарному делу в отношении сотрудника органов внутренних дел может применяться такая мера как временное отстранение его от выполнения служебных обязанностей[2] в случае назначения служебной проверки по факту совершения сотрудником грубого нарушения служебной дисциплины, исключающего

[1] См.: часть 7 статьи 73 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации …».

[2] Порядок временного отстранения сотрудника органов внутренних дел от выполнения служебных обязанностей утверждён приказом МВД России от 25 июня 2012 г. № 630 «Об утверждении Порядка временного отстранения сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации от выполнения служебных обязанностей».

возможность выполнения им служебных обязанностей[1]. Данная мера применяется на период проведения служебной проверки и исполнения наложенного по ее результатам дисциплинарного взыскания.

При проведении служебной проверки в отношении сотрудника органов внутренних дел должны быть приняты меры по объективному и всестороннему установлению:

1) фактов и обстоятельств совершения сотрудником дисциплинарного проступка;

2) вины сотрудника;

3) причин и условий, способствовавших совершению сотрудником дисциплинарного проступка;

4) характера и размера вреда, причинённого сотрудником в результате совершения дисциплинарного проступка;

5) наличия или отсутствия обстоятельств, препятствующих прохождению сотрудником службы в органах внутренних дел.

В заключении по результатам служебной проверки указываются:

1) установленные факты и обстоятельства;

2) предложения, касающиеся наложения на сотрудника органов внутренних дел дисциплинарного взыскания.

В частности, в резолютивной части заключения по результатам служебной проверки указывается следующее.

1. Заключение об окончании служебной проверки и о виновности (невиновности) сотрудника, в отношении которого проведена служебная проверка.

2. Предложения о применении (неприменении) к сотруднику, в отношении которого проведена служебная проверка, мер дисциплинарной ответственности, иных мер воздействия.

3. Выводы о причинах и условиях, способствовавших совершению сотрудником дисциплинарного проступка.

4. Выводы о наличии или отсутствии обстоятельств, предусмотренных статьёй 29 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

5. Выводы о наличии или отсутствии фактов и обстоятельств, указанных в заявлении сотрудника.

6. Предложения о передаче материалов в следственные органы Следственного комитета Российской Федерации, прокуратуры Российской Федерации для принятия решения в установленном законом порядке.

7. Рекомендации об оказании сотруднику правовой помощи, а также социальной и (или) психологической помощи.

8. Предложения о мерах по устранению выявленных недостатков или предложения о прекращении служебной проверки в связи с отсутствием факта нарушения служебной дисциплины или обстоятельств, предусмотренных статьёй 29 Федерального закона «О полиции».

---

[1] См.: пункт 2 части 2 статьи 73 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации …».

9. Рекомендации о возможном опровержении недостоверной информации, порочащей честь и достоинство сотрудника, которая послужила основанием для назначения служебной проверки, и (или) обращении в суд либо органы прокуратуры Российской Федерации за защитой чести и достоинства.

10. Рекомендации предупредительно-профилактического характера.

Проект заключения по результатам служебной проверки с прилагающимися материалами согласовывается с кадровым и правовым подразделениями органа, организации или подразделения МВД России, сотрудниками которого проводилась служебная проверка.

Сотрудник, в отношении которого проводилась служебная проверка, вправе обжаловать заключение по результатам служебной проверки вышестоящему руководителю (начальнику) либо в суд[1].

Стадия *рассмотрения материалов по дисциплинарному проступку и принятия по ним решения* начинается с того, что заключение по результатам служебной проверки представляется соответствующему руководителю (начальнику) не позднее чем через три дня со дня завершения служебной проверки и утверждается им не позднее чем через пять дней со дня его представления.

После утверждения соответствующим руководителем (начальником) заключения по результатам служебной проверки, в отношении сотрудника, совершившего дисциплинарный проступок, сотрудником (комиссией), ее проводившим, подготавливается проект приказа о наложении дисциплинарного взыскания, который согласовывается с кадровым и правовым подразделениями.

Подготовленный и согласованный с правовым подразделением проект приказа о наложении дисциплинарного взыскания вместе с заключением по результатам служебной проверки представляется на подпись соответствующему руководителю (начальнику).

Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации …» установлены сроки давности привлечения к дисциплинарной ответственности, при истечении которых производство по дисциплинарному делу не может быть начато, а начатое подлежит прекращению. Так, согласно части 6 статьи 51 указанного закона, 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. В указанные сроки не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске или в командировке.

---

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

В соответствии с частью 7 статьи 51 дисциплинарное взыскание не может быть наложено на сотрудника органов внутренних дел *по истечении шести месяцев* ***со дня совершения*** дисциплинарного проступка, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности – по истечении двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске или в командировке, а также время производства по уголовному делу.

О наложении на сотрудника органов внутренних дел дисциплинарного взыскания издаётся приказ руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя. Дисциплинарное взыскание в виде замечания или выговора может объявляться публично в устной форме. В случае временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске или в командировке приказ о наложении на него дисциплинарного взыскания издаётся после его выздоровления, выхода из отпуска или возвращения из командировки.

На сотрудника органов внутренних дел в случае нарушения им служебной дисциплины, а также в иных случаях, предусмотренных указанным федеральным законом, могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания:

1) замечание;

2) выговор;

3) строгий выговор;

4) предупреждение о неполном служебном соответствии;

5) перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел;

6) увольнение со службы в органах внутренних дел.

В образовательных организациях высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел на курсантов, слушателей наряду с дисциплинарными взысканиями, предусмотренными частью 1 статьи 50 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации …», могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания:

1) назначение вне очереди в наряд (за исключением назначения в наряд по обеспечению охраны подразделения);

2) лишение очередного увольнения из расположения образовательной организации;

3) отчисление из образовательной организации[1].

Права руководителей (начальников) системы Министерства внутренних дел Российской Федерации по наложению дисциплинарных взысканий в отношении подчинённых сотрудников установлены в приложении № 2 к приказу МВД России от 6 мая 2013 г. № 241 «О некоторых вопросах применения мер поощрения и наложения дисциплинарных взысканий в органах внутренних дел Российской Федерации».

---

[1] Часть 2 статьи 50 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации …». Дисциплинарные взыскания, предусмотренные данной нормой вправе налагать «Руководители (начальники) образовательных организаций системы МВД России».

Сотрудник считается привлечённым 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 органов внутренних дел вправе обжаловать взыскание в письменной форме в установленном порядке. Так, в соответствии со статьёй 57 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации сотрудник либо гражданин, ранее состоявший на службе в органах внутренних дел, вправе обжаловать наложенное на него дисциплинарное взыскание. Он может обратиться с рапортом (заявлением) к Министру внутренних дел Российской Федерации или уполномоченному руководителю в течение трёх месяцев со дня ознакомления с приказом о наложении на него дисциплинарного взыскания, а по вопросам об увольнении – в месячный срок со дня вручения копии приказа об увольнении. Рапорт (заявление) подлежит обязательной регистрации в день его подачи и рассматривается вышеуказанными руководителями в течение одного месяца. Обжалование приказа о наложении дисциплинарного взыскания не приостанавливает его исполнение.

На стадии *исполнения акта о применении дисциплинарного взыскания*, прежде всего, уполномоченный руководитель обязан в течение трёх рабочих дней ознакомить сотрудника органов внутренних дел под расписку с приказом о наложении на него дисциплинарного взыскания. Об отказе или уклонении сотрудника от ознакомления с приказом о наложении на него дисциплинарного взыскания составляется акт, подписываемый уполномоченными должностными лицами.

Исполнение наложенного на сотрудника органов внутренних дел дисциплинарного взыскания, а именно:

– в виде «перевода на нижестоящую должность в органах внутренних дел» осуществляется в порядке, установленном статьёй 30 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации …»;

– в виде «увольнения со службы в органах внутренних дел» осуществляется в соответствии с главой 12 данного федерального закона.

Указанные дисциплинарные взыскания исполняются не позднее чем через два месяца со дня издания приказа об их наложении. В указанный срок не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника органов внутренних дел, нахождения его в отпуске или в командировке.

Налагаемые на сотрудника органов внутренних дел в письменной форме дисциплинарные взыскания заносятся в материалы личного дела сотрудника.

Дисциплинарное взыскание, наложенное на сотрудника органов внутренних дел приказом руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя, действительно в течение одного года со дня его наложения, а дисциплинарное взыскание, объявленное публично в устной форме, – в течение одного месяца со дня его наложения. Оно считается снятым по истечении одного года со дня его наложения, если этот сотрудник в течение этого года не подвергался новому дисциплинарному взысканию.

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 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. – М.: ЦОКР МВД России, 2009. – С. 210–228; Курс лекций по административно-процессуальному праву: учебное пособие / Я.Л. Ванюшин, О.В. Гречкина, Э.Л. Лещина, А.Д. Магденко; под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.И. Майорова. – Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 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. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. 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. – М.: Издательство Юрайт, 2015. 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. – М.: Юридическая литература, 1968. – С. 78.

крупной работе речь вёл 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 приведённых наименований производств невозможно получить представление о конкретном перечне мер принуждения, которые применяются в процессуальном, а не процедурном порядке. В отличии от производства по делам об административных правонарушениях, в названии которого указывается вид противоправного деяния, в связи с совершением которого, ведётся 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 учёных-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 закреплённого 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, её применение имеет следующие особенности:

а) меры принуждения, способ принудительного воздействия которых закреплён диспозицией правовой нормы, их устанавливающей, реализуются компетентными органами (должностными лицами) непосредственно, в виде

---

[1] См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. – С. 354.

[2] См.: Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 1999. С. – 410–411.

правоохранительных актов управления. Такие акты 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 упрощённом порядке, путём непосредственного действия лица, наделённого государственно-властными полномочиями;

б) реализация мер, способ принудительного воздействия которых закреплён 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 представляющим опасность для окружающих), т. е. 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 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, объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения[2] и др.

---

[1] См.: Пункт 14 части 1 статьи 13 ФЗ «О полиции».

[2] См.: Пункт 3 части 1 статьи 17 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

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, а 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 другие).

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». 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 деятельности);

– *по аннулированию выданных разрешений* (на хранение или хранение и ношение гражданского и служебного оружия, на временное проживание или аннулированию вида на жительство иностранному гражданину или лицу без гражданства; на работу иностранному гражданину или патента, аннулированию 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 туберкулёза 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, освобождёнными 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 её содержания и последовательности включают 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 составляет основу процессуального порядка реализации закреплённого 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 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 административ-

[1] См.: Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. – М., 1978. С. 82–85.

ного предупреждения), которое порождает возникновение правоотношений, связанных с реализацией конкретных правоограничений, лишений и обременений, характеризующих содержание меры принуждения;

– исполнение принятого по делу юрисдикционного акта, т.е. 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).

К примеру, 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; аннулировании разрешения на хранение, использование, ношение оружия, если возникли предусмотренные Федеральным законом «Об оружии» обстоятельства, исключающие возможность получения лицензии и (или) разрешения).

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» (а по сути - о применении отдельных мер административного предупреждения, в том числе для предупреждения преступлений), а именно:

– об административном надзоре за лицами, освобождёнными 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 противотуберкулёзную 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) возбуждения дела, 2) рассмотрения дела и принятия по нему решения, 3) исполнения 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 также, 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 индивидуального конкретного дела о применении принудительной меры административного предупреждения, способ принудительного воздействия которой закреплён санкцией правовой нормы её устанавливающей, и реализации правоограничений, лишений и обременений, характеризующих содержание меры принуждения*.

§ 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, закреплённых 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 статьёй 20 Федерального закона 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.

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 и изъятия лицензии на приобретение оружия и (или) разрешения на хранение или хранение и ношение оружия. Основания для начала производства по аннулированию лицензий и разрешений предусмотрены частью 1 статьи 26 Федерального закона «Об оружии»[1] согласно которой, лицензия на приобретение оружия и разрешение на хранение или хранение и ношение оружия аннулируются органами, выдавшими эти лицензию и (или) разрешение, в том числе, в случае:

1) вынесения судебного решения о лишении гражданина соответствующего специального права, об аннулировании лицензии и (или) разрешения;

2) возникновения предусмотренных настоящим Федеральным законом обстоятельств, исключающих возможность получения лицензии и (или) разрешения;

[1] Статья в ред. Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 398-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления контроля в сфере оборота гражданского оружия».

3) аннулирования охотничьего билета в соответствии с законодательством Российской Федерации в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов (в отношении охотничьего оружия)»[1].

В случаях выявления нарушения гражданином установленных законодательством Российской Федерации правил оборота оружия, выданные ему лицензия на приобретение оружия и (или) разрешение на хранение или хранение и ношение оружия временно изымаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере оборота оружия, или его территориальным органом до принятия окончательного решения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, либо органами внутренних дел с последующей передачей в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере оборота оружия.

В случае наложения судом на юридическое лицо административного наказания в виде административного приостановления деятельности за нарушение правил в сфере оборота оружия и патронов к нему выданные этому юридическому лицу лицензия на приобретение оружия и (или) разрешение на хранение оружия изымаются органом, выдавшим такие лицензию и (или) разрешение, на установленный судом срок наложения наказания.

Лицензия на приобретение оружия и (или) разрешение на хранение оружия, выданные юридическому лицу, аннулируются решением суда на основании заявления органа, выдавшего указанные лицензию и (или) разрешение, если в установленный судом срок административного приостановления деятельности юридического лица не были устранены допущенные им нарушения правил в сфере оборота оружия и патронов к нему, повлёкшие наложение наказания в виде административного приостановления деятельности этого юридического лица.

Анализ приведённых положений Федерального закона «Об оружии» показывает, что данным законом предусмотрены различные основания и соответствующие им порядки принятия решения об аннулировании разрешения:

– судебный порядок, который применяется в том случае, если в установленный судом срок административного приостановления деятельности юридического лица не были устранены допущенные им нарушения;

– административный порядок, который применяется в том случае, если возникли предусмотренные Федеральным законом «Об оружии» обстоятельства, исключающие возможность получения лицензии и (или) разрешения[2].

---

[1] Норма, установленная пунктом 3 части 1 статьи 26 Федерального закона «Об оружии», является бланкетной и при её применении необходимо руководствоваться правилами, предусмотренными частью 4 статьи 9 Федерального закона «Об оружии», согласно которой основаниями для отказа в выдаче лицензии являются: непредставление заявителем необходимых сведений либо представление им неверных сведений; невозможность обеспечения учёта и сохранности оружия либо необеспечение этих условий; другие предусмотренные данным Федеральным законом основания.

[2] См.: Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 27 декабря 2013 г. № Ф09-13735/13 по делу № А47-16373/2012 (в связи с

Порядок аннулирования лицензий и разрешений установлен Административным регламентом, утверждённым приказом МВД России от 29 июня 2012 г. № 646[1]. Он включает в себя стадии, в рамках каждой из которых предусмотрена подготовка следующих процессуальных документов (решений):

– *предписания* об устранении выявленных нарушений правил оборота оружия;

– *заключения* о приостановлении действия лицензии;

– *заключения* об аннулировании лицензии или разрешения.

Основанием для административного порядка аннулирования лицензий и разрешений является возникновение предусмотренных законом обстоятельств, исключающих возможность получения лицензии и (или) разрешения.

Уполномоченный орган (должностное лицо) при выявлении у юридического лица, лицензиата нарушений, указывающих на такие обстоятельства, принимает решение о направлении предписания об устранении выявленных нарушений правил оборота оружия (приложение № 6 к указанному Административному регламенту) и (или) информации с материалами проверок в лицензирующий орган для принятия необходимых мер в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При непринятии гражданином или юридическим лицом мер по устранению нарушений правил оборота оружия должностным лицом в порядке, предусмотренном Административным регламентом, готовится заключение об аннулировании лицензии и (или) разрешения, изъятии данных лицензий или разрешений, оружия и патронов, а также о принудительном отчуждении оружия и патронов.

Заключение об аннулировании лицензии или разрешения готовится должностным лицом органа или территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере оборота оружия, выдавшего лицензию или разрешение, по форме, установленной приложением № 20 к Административному регламенту.

В случае аннулирования лицензий или разрешений повторное обращение за их получением возможно для юридических лиц по истечении трех лет со дня их аннулирования, а для граждан – по истечении одного года со дня их аннулирования.

требованием: О признании незаконным аннулирования разрешения на хранение и использование оружия и патронов к нему).

[1] См.: приказ МВД России от 29 июня 2012 г. № 646 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по контролю за оборотом гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций, а также за соблюдением гражданами и организациями законодательства Российской Федерации в области оборота оружия».

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 статье 7 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 аннулируется.

Порядок аннулирования разрешения на временное проживание урегулирован пунктами 82–88 Административного регламента по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации, утвержденного приказом ФМС России от 29 февраля 2008 г. № 40.

Порядок аннулирования вида на жительство урегулирован пунктами 87–93 Административного регламента по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации, утверждённого приказом ФМС России от 29 февраля 2008 г. № 41.

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.

Процессуальный порядок принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации установлен Положением о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, утверждённом постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2003 г. № 199.

Перечень федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации утверждён постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2003 г. № 199 (далее именуются – уполномоченные федеральные органы исполнительной власти). К их числу относятся МВД России, ФСБ России, Минобороны России, Росфинмониторинг, СВР России, Минюст России, МИД России, Роспотребнадзор, ФМБА России.

1. В случае выявления указанных в части третьей статьи 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» обстоятельств, являющихся основанием для принятия решения о нежелательности пребывания, территориальные органы (подразделе-

ния) уполномоченных федеральных органов исполнительной власти представляют в соответствующий уполномоченный федеральный орган исполнительной власти материалы, подтверждающие указанные обстоятельства.

Порядок представления материалов и их рассмотрения определяется нормативными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти[1].

2. Решение о нежелательности пребывания принимается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, в срок не более 1 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.

3. 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 учёта лиц, которым въезд в Российскую Федерацию не разрешён.

Процессуальный порядок аннулирования разрешения на работу иностранному гражданину или патента, аннулированию разрешения на привлечение и использование иностранных работников. В случае, если работодатель или заказчик работ (услуг) нарушил положения Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции или его территориальный орган может приостановить действие разрешения на привлечение и использование иностранных работников,

---

[1] См. напр.: приказ МВД России от 10 ноября 2012 г. № 1024 «О порядке представления и рассмотрения в МВД России и его территориальных органах материалов для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации»; приказ Минюста России от 20 сентября 2007 г. № 171 «О порядке представления и рассмотрения документов для подготовки распоряжений Министерства юстиции Российской Федерации о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих освобождению из мест лишения свободы»; приказ Минюста России № 225, ФМС России № 240 от 7 октября 2008 г. «Об утверждении Регламента взаимодействия Федеральной службы исполнения наказаний и Федеральной миграционной службы, их территориальных органов по контролю за исполнением вынесенных Министерством юстиции Российской Федерации решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих освобождению из мест лишения свободы».

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 (пункт 11 статьи 18 № 115-ФЗ 2002).

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 (пункт 12 статьи 18 № 115-ФЗ 2002 г.).

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 (пункт 12 статьи 32 № 115-ФЗ 2002 г.).

Процессуальный порядок принудительной госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь, лица, страдающего психическим расстройством и представляющим непосредственную опасность для окружающих, урегулирована разделом IV Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании» и Главой 30 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ «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.

I. Психиатрическое освидетельствование лица без его согласия или без согласия его законного представителя включает следующие этапы:

1.1. 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 четвертой статьи 23 Закона*** Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «***О психиатрической помощи*** и гарантиях прав граждан при её оказании», а именно, что обследуемый совершает действия, дающие основания предполагать наличие у него тяжёлого психического расстройства, которое обусловливает «его непосредственную опасность для себя или окружающих».

1.2. В случаях, предусмотренных пунктом «а» части четвертой Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её 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.

1.3. 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 тяжёлым и обусловливает:

а) его непосредственную опасность для себя или окружающих, или

б) его беспомощность, то есть неспособность самостоятельно удовлетворять основные жизненные потребности, или

в) 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».

1.4. Проведение в течение 48 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.

1.5. Если госпитализация признается обоснованной, то заключение комиссии врачей-психиатров в течение 24 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 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

В случаях, предусмотренных пунктами «б» и «в» части четвертой статьи 23 Закона Российской Федерации «***О психиатрической помощи*** и гарантиях прав граждан при её 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 осуществляется в порядке административного судопроизводства в соответствии с Главой 30 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ.

Процессуальный порядок рассмотрения материалов о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (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», 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 первой или второй статьи 20 Уголовного кодекса Российской Федерации, 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 подготовку и направление в суд материалов о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУЗТ, и состоит из следующих этапов:

1.1. Материалы прекращённого 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, которая 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, СУВУЗТ, предусмотренных ч. 1 ст. 27 ФЗ «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 СУВУЗТ 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 30 суток в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел, до рассмотрения судьёй 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 специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа рассматриваются судьёй в течение 10 суток со дня их поступления в суд в присутствии несовершеннолетнего, его родителей или иных законных представителей, прокурора и адвоката, в порядке, установленном ст. 28 ФЗ «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 отнесён 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 РФ оспаривалась конституционность положений статей 28 и 30 Федерального закона от 24 июня 1999 года «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Однако, в принятии к рассмотрению данного запроса Конституционный Суд РФ 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 второй статьи 36 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», признаваться достаточным основанием для вывода о наличии неопределённости в вопросе о соответствии этих актов Конституции Российской Федерации»[1].

[1] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 2002 г. № 275-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Ногликского районного суда Сахалинской области о проверке конституционности статей 28 и 30

2.2. По результатам рассмотрения материалов судья выносит одно из трёх решений, предусмотренных ч. 5 ст. 28 ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». в виде постановления, которое 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 подлежащий уголовной ответственности, достигшего возраста четырнадцати лет, либо его родителей или иных законных представителей или по их просьбе адвоката, представив жалобу 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.

4. Стадия исполнения постановления судьи о помещении несовершеннолетнего в СУВУЗТ, как правило, включает 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 путёвок для направления несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (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 специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (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 счёте, для реализации способа принудительного воздействия, характеризующего содержание данной меры административного предупреждения.

Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Процессуальный порядок установления административном надзора за лицами, освобождёнными 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 ст. 3 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы» и в ст. 173.1 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации[1].

Дело об установлении административного надзора может быть возбуждено в отношении лиц, указанных в выше перечисленных статьях: 1) при их освобождении из мест лишения свободы, либо 2) уже после освобождения из места лишения свободы.

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, освобождённого 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 ст. 270 КАС РФ с административным исковым заявлением об установлении административного надзора в суд вправе обратиться исправительное учреждение или орган внутренних дел (ч. 1); о продлении административного надзора и о дополнении ранее установленных административных ограничений - орган внутренних дел (ч. 2); о досрочном прекращении и частичной отмене административных ограничений – орган внутренних дел или лицо, в отношении которого установлен административный надзор, либо его представителем (ч. 3).

По сути дела, в административном исковом заявлении фиксируется требующая разрешения индивидуальная конкретная ситуация, свидетельствующая о наличии у лица, в отношении которого возбуждается дело об

[1] Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 22 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре».

установлении административного надзора, 1) непогашенной либо неснятой судимости за совершение соответствующих преступлений, указанных в ст. 3 Федерального закона № 64-ФЗ, и наличии оснований, предусмотренных частью 3 данной статьи, либо 2) о наличии непогашенной либо неснятой судимости за совершение отдельных преступлений, указанных в ст. 3 Федерального закона № 64-ФЗ, независимо от наличия оснований, предусмотренных частью 3 данной статьи.

В соответствии с ч. 3 ст.271 КАС РФ к административному исковому заявлению прилагаются документы и материалы, предусмотренные соответственно частями 4-9 ст.271 КАС РФ, иные необходимые документы и материалы, подтверждающие указанные в заявлении сведения, а также документы, предусмотренные пунктом 1 части 1 статьи 126 КАС РФ.

К примеру, стадия возбуждения органом внутренних дел дела об *установлении* административного надзора в отношении лиц, освобождённых из мест лишения свободы, включает следующие этапы:

– определение лиц, в отношении которых следует установить административный надзор в соответствии с Федеральным законом «Об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы»;

– подготовка административного искового заявления об установлении административного надзора в отношении конкретного лица, документов и материалов, подтверждающих указанные в заявлении сведения;

– подача 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, т.е. ввести предусмотренные Федеральным законом «Об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы» 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 установление наблюдения в отношении так называемых «формальников», т.е. 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, освобождённого из мест лишения свободы, проведению мероприятий по подготовке и направлению в судебные органы материалов, необходимых для установления административного надзора в отношении конкретного лица, освобождённого 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, освобождённого из мест лишения свободы, должно приниматься данным руководителем в виде резолюции на рапорте сотрудника, выявившего основания для установления административного надзора в отношении конкретного лица, освобождённого из места лишения свободы.

Административное исковое заявление об установлении административного надзора в отношении лица, освобождённого из мест лишения свободы, подаётся в суд по месту жительства или месту пребывания этого лица.

2. *Рассмотрение административного дела об административном надзоре*. Согласно общему правилу, закреплённому в ч. 1 ст. 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, о 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, приведённых 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, 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.

Решение суда вступает в законную силу по истечении срока, установленного ст. 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 ч. 5 ст. 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 ч. 9 ст. 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 путём осуществления административного надзора в течении срока, установленного в решении. Наблюдение за соблюдением поднадзорным лицом установленных в отношении его административных ограничений, а также за выполнением им предусмотренных Федеральным законом «Об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы» 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, освобождёнными из мест лишения свободы» (ред. от 25.06.2014).

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-разыскную 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, правовая основа и особенности производства по различным категориям дел об административных правонарушениях

Производство по делам об административных правонарушениях является одним из видов правоохранительных административных производств, входящих в структуру административного процесса, в рамках которого в отношении лица, совершившего административное правонарушение, решается вопрос о привлечении его к административной ответственности и назначении административного наказания.

Уделяя регламентации производства по делам об административных правонарушениях значительное место в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (9 глав в IV и V разделах, а в совокупности более 100 статей) законодатель, тем не менее, не сформулировал норму-дефиницию, раскрывающую его определение.

Учитывая, что производство по делам об административных правонарушениях является процессуальной формой разрешения индивидуальных конкретных дел о привлечении виновных лиц к административной ответственности, его можно определить как *регламентированную административно-процессуальными нормами деятельность уполномоченных субъектов, направленную на возбуждение и рассмотрение дел об административных правонарушениях, применение в необходимых случаях административных наказаний*.

Основные элементы процессуальной формы данного производства регламентируют группы норм, устанавливающие: задачи и принципы производства; властных субъектов, ведущих производство, подведомственность дел, властных действий; круг его участников, их права и обязанности; систему совершаемых действий, их последовательность, стадии производства; сроки совершения процессуальных действий; виды и условия использования доказательств; содержание и порядок оформления процессуальных документов; виды и порядок применения мер обеспечения производства; порядок возмещения процессуальных расходов[1].

Правовое регулирование производства. Установление порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях отнесено КоАП РФ (пункт 4 части 1 статьи 1.3) к предметам ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях. Нормы, регламентирующие данное производство, можно объединить в 4 группы: общие, конкретизирующие, дополняющие, специальные.

---

[1] См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. 3-е изд., исправ. и доп. – М.: Эксмо, 2007. С. 499–450.

Общие нормы**,** регулирующие производство, содержатся в разделах IV. «Производство по делам об административных правонарушениях», и V. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях» КоАП РФ.

Нормы подзаконных актов, уточняющие, ***конкретизирующие*** положения КоАП РФ, на которые сделаны ссылки в КоАП РФ. Так в части 6 статьи 27.12 указывается, что «Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и оформление его результатов, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинское освидетельствование на состояние опьянения и оформление его результатов осуществляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации»[1].

Перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с частями 1, 2 и 3 статьи 28.3 КоАП РФ, устанавливается соответственно уполномоченными федеральными органами исполнительной власти[2] и уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с задачами и функциями, возложенными на указанные органы федеральным законодательством.

Небольшое число процессуальных норм, ***дополняющих*** федеральные правила, содержится в законах субъектов Российской Федерации. К примеру, протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами, уполномоченными соответствующими субъектами Российской Федерации (абзац 1 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 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

---

[1] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2008 г. № 475 «Об утверждении Правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством».

[2] См.: напр.: приказ МВД России от 5 мая 2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию».

Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий (абзац 2 части 6 статьи 28.3 КоАП РФ).

Согласно статье 1.3.1 КоАП РФ «Предметы ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях» (часть 1) к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, в частности, относится:

1) организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации;

2) определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в соответствии с частью 2 статьи 22.1 КоАП РФ;

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

4) создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации;

5) определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Производство по отдельным категориям дел об административных правонарушениях наряду с КоАП РФ регламентируют ***специальные*** нормы. Так, дела о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности, отнесенные федеральным законом к подведомственности арбитражных судов, рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ, с особенностями, установленными в его главе 25 и федеральном законе об административных правонарушениях.

Причем в тех случаях, когда положения главы 25 и иные нормы АПК РФ прямо устанавливают конкретные правила осуществления судопроизводства, именно они должны применяться судами при рассмотрении дел о привлечении к административной ответственности[1].

Все вместе перечисленные нормы образуют правовую основу производства.

С учетом особенностей осуществления производства по различным категориям дел об административных правонарушениях и степени его сложности можно выделить четыре основные ***разновидности*** данного ***производства.***

[1] Абзац 2 пункта 14 Постановления Пленума ВАС РФ от 27 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Обычное производство по делу – наиболее часто встречающийся вид производства, включающий, как правило, три стадии: возбуждение дела, рассмотрение дела, исполнение постановления по делу (исключение оставляет пересмотр постановления и решения по делу), причем действия осуществляются в сроки, установленные в качестве общего правила.

Ускоренное производство по делу предусмотрено применительно к правонарушениям, совершение которых влечёт административный арест либо административное выдворение. Оно характеризуется сокращенными сроками рассмотрения дела, направления жалобы и принесения протеста на постановление о назначении данного наказания, рассмотрения жалобы или протеста, а также последующего пересмотра решения (статьи 29.6, 30.2, 30.5, 30.9 КоАП РФ).

Упрощённое производство по делу осуществляется, когда административное наказание назначается без составления протокола об административном правонарушении, в случаях:

– вынесения постановления по делу об административном правонарушении уполномоченным на то должностным лицом на месте совершения административного правонарушения (часть 1 статьи 28.6 КоАП РФ);

– вынесения постановления по делу об административном правонарушении, предусмотренным главой 12 КоАП РФ, выявленным и зафиксированным с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи (часть 3 статьи 28.6 КоАП РФ).

При этом две первые стадии – возбуждение дела, рассмотрение дела – слиты воедино.

Усложнённое производство по делу имеет место при применении комплекса мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, проведении административного расследования (статья 27.1, 28.7 КоАП РФ), а также наличии третьей стадии – пересмотра постановления и решения по делу. Этот вид производства по делу отличается более высокой продолжительностью по сравнению с обычным производством.

§ 2. Задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях

Проводя анализ содержания понятия производства по делам об административных правонарушениях, следует обратиться, в первую очередь, к его задачам, поскольку через них можно определить существо данной деятельности.

Задачами производства по делам об административных правонарушениях являются (статья 24.1 КоАП РФ):

1) всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела;

2) разрешение его в соответствии с законом;

3) обеспечение исполнения вынесенного постановления;

4) выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Иными словами, в ходе производства решаются две связанные между собой задачи:

1) юрисдикционная (справедливое разрешение дел о проступках)

2) профилактическая (предупреждение новых правонарушений).

Первая группа задач включает всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела.

Всесторонность выяснения обстоятельств дела предполагает определение всех признаков административного правонарушения, которые имеют существенное значение для вынесения постановления по делу. Обстоятельства дела могут считаться исследованными всесторонне лишь в том случае, если:

а) выяснены все обстоятельства, подлежащие доказыванию по данному делу;

б) собраны и процессуально закреплены все необходимые для принятия решения по делу доказательства, подтверждающие наличие обстоятельств, подлежащих доказыванию.

Согласно статье 26.1 КоАП РФ выяснению по делу об административном правонарушении подлежат следующие обстоятельства:

1) наличие события административного правонарушения;

2) лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которые КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность;

3) виновность лица в совершении административного правонарушения;

4) обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность;

5) характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением;

6) обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении;

7) иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

Полнота выяснения обстоятельств дела предполагает сбор достаточных для принятия решения данных по каждому обстоятельству, подлежащему выяснению по делу об административном правонарушении.

К примеру, выяснению по делу об административном правонарушении подлежат сведения о лице, совершившем противоправные действия (бездействие). Соответственно, должностные лица, уполномоченные возбуждать производство по делу об административном правонарушении, должны выяснить персональные (установочные) данные о физическом лице, в отношении которого возбуждается производство, необходимые для

его идентификации и составления протокола об административном правонарушении: фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, по возможности, место жительства, паспортные данные).

В свою очередь судьи, органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, выясняют данные, необходимые для назначения наказания: место работы, размер заработка, состав семьи и др.

Объективность — это, во-первых, соответствие закреплённых в процессуальных документах обстоятельств дела фактически совершённому противоправному действию (бездействию), во-вторых, беспристрастность, непредвзятость при оценке собранных доказательств и всех обстоятельств дела в их совокупности. Требование объективности при выяснении обстоятельств дела направлено на недопущение субъективизма и одностороннего подхода к оценке факта правонарушения и обстоятельств, имеющих значение по делу.

Для обеспечения справедливости и беспристрастности решений судей, органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, существуют различные правовые механизмы, но КоАП РФ предусмотрены следующие:

– административная ответственность за заведомо ложные показания свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод при производстве по делу об административном правонарушении (статья 17.9 КоАП РФ);

– надзор прокуратуры за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законодательства органами, должностными лицами при производстве по делам об административных правонарушениях (ст. 24.6 КоАП РФ);

– самоотвод или отвод судьи, члена коллегиального органа или должностного лица, если в деле об административном правонарушении присутствуют их интересы (прямые или косвенные), а также в иных ситуациях, где их участие могло бы поставить под сомнение объективность рассмотрения дела (статьи 29.2, 29.3 КоАП РФ);

– отмена постановления и возвращение дела на новое рассмотрение в случаях существенного нарушения процессуальных требований, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело (пункт 4 части 1 статьи 30.7 КоАП РФ).

Своевременное выяснение обстоятельств каждого дела означает соблюдение процессуальных сроков при ведении производства на стадиях возбуждения, рассмотрения и пересмотра дел об административных правонарушениях. Так, законодательное закрепление сроков рассмотрения дел, установленных статьёй 29.6 КоАП РФ, призвано способствовать вынесению постановления в кратчайшее время, максимально приближенное к моменту совершения административного правонарушения.

Осуществление обозначенных требований является обязанностью судей, органов, должностных лиц, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях на всех его стадиях и этапах.

Второй важной задачей производства по делам об административных правонарушениях является ***разрешение дела в соответствии с законом***. Соблюдение норм КоАП РФ и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях при осуществлении производства рассматривается в качестве обязательного условия обеспечения правопорядка, охраны общественных интересов, прав граждан и организаций. Лишь строгое следование требованиям материальных и процессуальных норм может привести к установлению объективной истины, а, следовательно, и к вынесению законного и обоснованного постановления.

Третья задача производства по делам об административных правонарушениях – ***обеспечение исполнения вынесенного постановления*** – тесно связана с неотвратимостью наказуемого воздействия государства на лицо, совершившее административное правонарушение. Игнорирование исполнения этой задачи на практике может привести к невозможности осуществления эффективной борьбы с правонарушениями. Государство через назначение административного наказания обязывает правонарушителя претерпевать определенные правоограничения, лишения, существенно затрагивающие его права, ущемляющие права и свободы независимо от его воли, всегда оставляя за собой право, принудить правонарушителя исполнить обязательства, вытекающие из применения к нему соответствующего административного наказания.

К мерам, обеспечивающим фактическое исполнение вынесенного постановления, можно отнести:

– учёт судьёй, органом или должностным лицом, выносящими постановление о назначении административного наказания, имущественной и финансовой возможности правонарушителя исполнить назначенное наказание (части 2, 3 статьи 4.1 КоАП РФ);

– наличие специальных органов, на которые возложена обязанность исполнения конкретных видов административных наказаний (часть 7 статьи 32.1, часть 1 статьи 32.4, статья 32.5, часть 1 статьи 32.8, статья 32.9, часть 3 статьи 32.11 КоАП РФ);

– установление административной ответственности за уклонение от исполнения административного наказания (статья 17.8, статья 20.25 КоАП РФ).

Четвертая задача производства по делам об административных правонарушениях связана с тем, что государство в лице административно-юрисдикционных органов не может ограничиваться лишь борьбой с уже совершенными правонарушениями. Большое значение должно придаваться их ***предупреждению***. Поэтому при рассмотрении дел судьи, органы и должностные лица обязаны принимать необходимые меры к выявлению причин и условий, способствовавших совершению правонарушений,

и в установленном порядке реагировать (статья 29.13. Представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения).

Эти задачи реализуются на основе ***принципов*** осуществления производства по делам об административных правонарушениях (т. е. руководящих начал, идей, положений, закрепленных в правовых нормах, регулирующих указанную деятельность).

Важнейшими принципами производства по делам об административных правонарушениях являются:

– обеспечение законности (статья 1.6 КоАП РФ);

– выявление объективной истины по делу (статья 26.11 КоАП РФ);

– презумпция невиновности (статья 1.5 КоАП РФ);

– обеспечение права на защиту (статья 25.5 КоАП РФ);

– равенство граждан перед законом (статья 1.4 КоАП РФ) и органом, рассматривающим дело;

– оперативность (статья 4.5 КоАП РФ);

– ведение производства на государственном языке (статья 24.2 КоАП РФ);

– гласность (открытость) (статья 24.3 КоАП РФ);

– экономичность производства (статья 4.7 КоАП РФ).

В учебной литературе в качестве принципов данного производства выделяют ещё такие, как публичность, состязательность, непосредственность, устность, двустепенность.

Принцип ***законности***, являющийся одним из основополагающих принципов, распространяется на все стадии производства. Он заключается в том, что привлекаемое к ответственности лицо не может подвергаться административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом. Применение уполномоченными на то органом или должностным лицом наказания и мер обеспечения производства должно осуществляться в пределах их компетенции в соответствии с законом (статья 1.6 КоАП РФ).

Принцип достижения ***объективной*** (материальной) ***истины*** непосредственно вытекает из задач производства по делам об административных правонарушениях. Реализации этого принципа служат установление обстоятельств, подлежащих выяснению по делу, и определение источников доказательств (глава 26 КоАП РФ), установление обстоятельств, исключающих возможность участия в производстве по делу и рассмотрения дела, регламентация заявления отводов и ходатайств (статьи 24.4, 25.12, 25.13, 29.2, 29.3 КоАП РФ) и др.

Данный принцип обязывает должностных лиц, расследующих и рассматривающих дела, исследовать все обстоятельства их взаимные связи в том виде, в каком они существовали в действительности, и на этой основе исключить односторонний, предвзятый подход к выбору решения.

Презумпция невиновности имеет принципиально важное значение, поскольку служит гарантией защиты невиновного лица от применения мер административного принуждения. Это достигается тем, что:

1) лицо подлежит ответственности только за те нарушения, в отношении которых установлена его вина;

2) лицо, в отношении которого ведется производство по делу, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ, и не установлена вступившим в законную силу постановлением;

3) лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, за исключением случаев, когда административные правонарушения, предусмотренные главой 12 КоАП РФ, зафиксированы работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи;

4) неустранимые сомнения в виновности указанного лица толкуются его пользу (статья 1.5 КоАП РФ).

Право на защиту реализуется предоставлением лицу, привлекаемому к ответственности, необходимых правовых возможностей для доказывания своей невиновности, обстоятельств, смягчающих его вину, исключающих производство.

Право граждан на защиту, по мнению Д.Н. Бахраха, включает в себя следующие общие права[1]:

1) требовать доказывания предъявляемого обвинения;

2) лично участвовать в совершении ряда процессуальных действий (осмотре помещений, изъятии имущества, рассмотрении дела и др.), а значит быть извещенным о времени и месте их совершения;

3) получать в трехдневный срок копии основных документов, отражающих позицию субъекта власти по делу (протокола, постановления, решения по жалобе);

4) «быть выслушанным» (давать объяснения);

5) заявлять ходатайства (о вызове свидетелей, приобщении документов и др.);

6) заявлять отводы участия лицам, привлекаемым в качестве защитника, представителя, специалиста, эксперта или переводчика (статья 25.1 КоАП РФ).

7) знакомиться со всеми материалами дела;

8) обжаловать действия субъектов власти;

9) на юридическую помощь;

10) на содействие (переводчика, законного представителя и др.);

[1] См. об этом: Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 1996. – С. 307.

11)право потерпевшего на содействие представителя для оказания юридической помощи (статья 25.5 КоАП РФ).

Принцип ***равенства перед законом*** (статья 1.4 КоАП РФ) проявляется в том, что физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств, а юридические лица — независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также иных обстоятельств.

Особые условия применения мер административного принуждения и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров, сотрудников Следственного комитета Российской Федерации и иных лиц) устанавливаются Конституцией Российской Федерации и другими законами.

Особые условия применения мер административной ответственности в отношении являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридических лиц, а также руководителей и иных работников указанных юридических лиц, совершивших административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций, устанавливаются, в частности, ст. 4.1.1 КоАП РФ[1].

Гласность (открытость) рассмотрения дела. В соответствии со статьёй 24.3 КоАП РФ, дела об административных правонарушениях рассматриваются открыто. Данная гарантия способствует осуществлению общественного контроля над должным исполнением обязанностей и соблюдением законодательства юрисдикционными органами. Открытость предполагает не только обязательное оглашение всех решений, принятых как в результате рассмотрения дела, так и в процессе его рассмотрения, но и его публичность. Граждане, проявившие интерес к делу, имеют право свободно находиться при его рассмотрении, а также освещать ход и результаты дела в средствах массовой информации.

КоАП РФ предусматривает ряд обстоятельств, при наличии которых дело об административном правонарушении может рассматриваться в закрытом режиме. В качестве таковых выделяются:

– необходимость защиты государственной, военной, коммерческой или иной, охраняемой законом тайны;

– обеспечение безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких;

[1] Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 316-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

– защита чести и достоинства лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких.

Решение о закрытом рассмотрении дела выносится судьей, должностным лицом или коллегиальным органом посредством мотивированного определения. При закрытом рассмотрении дела присутствуют только субъекты административной юрисдикции, рассматривающие дело и лицо, в отношении которого осуществляется производство по делу, а также потерпевший; защитник и представитель и, лишь в необходимых случаях, — другие участники производства по делу. В постановлении по делу об административном правонарушении, оглашаемом публично, не должно содержаться сведений, ради сохранения тайны которых, рассмотрение дела осуществлялось в закрытом режиме.

Принцип ***оперативности*** производства заключается в том, что в КоАП РФ установлены относительно краткие сроки, определяющие давность привлечения к административной ответственности и давность исполнения постановления о назначении административного наказания (статьи 4.5, 31.9 КоАП РФ). Помимо этого, регламентированы различные процессуальные сроки, в том числе сроки составления протокола об административном правонарушении и составления протокола, рассмотрения дела, обжалования постановления и рассмотрения жалобы или протеста, вступления постановления в законную силу и обращения его к исполнению (статьи 28.5, 28.6, 29.6, 30.3, 30.5, 31.1, 31.3).

Принцип ***ведения производства на государственном языке*** служит важной гарантией реализации принципов законности и достижения объективной истины. В соответствии со статьёй 24.2 КоАП РФ производство по делу ведется на русском языке — государственном языке России либо на государственном языке республики, на территории которой находится субъект, рассматривающий дело. Участникам производства не владеющим языком, на котором оно ведётся, обеспечивается право выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном языке или на другом свободно избранном указанными лицами языке общения, а также пользоваться услугами переводчика.

Принцип ***экономичности*** производства проявляется, прежде всего, в том, что наиболее многочисленную группу субъектов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, составляют различные категории должностных лиц, сочетающих указанную деятельность с иными функциональными обязанностями, прежде всего в сфере государственного надзора и контроля.

Следует также иметь в виду установленные правила отнесения издержек по делу, которые состоят из сумм, выплаченных свидетелям, понятым, специалистам, экспертам и переводчикам и израсходованных на хранение, перевозку (пересылку) и исследование вещественных доказательств.

Если физическое лицо совершило правонарушение, предусмотренное Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, издержки относятся на счёт федерального бюджета, а предусмотренное законом субъекта Российской Федерации, — на счёт бюджета соответствующего субъекта. Если же правонарушение совершено юридическим лицом, то издержки, за включением сумм, выплаченных переводчику, относятся на счёт этого лица. Что касается сумм, выплаченных переводчику, то они относятся на соответствующие счета аналогично правилам, установленным в отношении правонарушений, совершенных физическим лицом. Эти же правила применяются в отношении остальных издержек в случае прекращения производства по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом (статья 24.7 КоАП РФ).

Несмотря на существующее многообразие принципов, тем не менее, необходимо отметить, что все они имеют самостоятельное и важное значение. В этой связи жертвовать одним принципом ради достижения целей другого, например, ради гласности жертвовать истиной, а ради оперативности — законностью, недопустимо. Только последовательная реализация всех принципов соответствует демократической природе производства и позволяет наилучшим образом достичь целей процесса.

§ 3. Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении

Производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств, закреплённых в статье 24.5 КоАП РФ:

1) отсутствие события административного правонарушения;

2) отсутствие состава административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия) возраста, предусмотренного КоАП РФ для привлечения к административной ответственности (за исключением случая, предусмотренного частью 3 статьи 24.5 КоАП РФ), или невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействие);

3) действия лица в состоянии крайней необходимости;

4) издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;

5) 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;

6) истечение сроков давности привлечения к административной ответственности; (статья 4.5 КоАП РФ);

7) наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуждении уголовного дела;

8) смерть физического лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении;

9) иные предусмотренные настоящим Кодексом обстоятельства, при наличии которых лицо, совершившее действия (бездействие), содержащие признаки состава административного правонарушения, освобождается от административной ответственности.

При наличии любого из этих обстоятельств начатое производство по делу об административном правонарушении подлежит прекращению. Так, на стадии возбуждения дела об административном правонарушении выносится мотивированное определение об отказе в возбуждении дела (часть 5 статьи 28.1 КоАП РФ), либо постановление о прекращении производства по делу (статья 28.9 КоАП РФ), на стадии рассмотрения дела выносится постановление о прекращении производства по данному делу (часть 2 статьи 29.4; часть 1 статьи 29.9 КоАП РФ). На стадии пересмотра выносится решение об отмене постановления и о прекращении производства по делу (пункт 3 части 1 статьи 30.7 КоАП РФ).

Необходимо отметить, что к числу обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, относятся закреплённые в главе 2 КоАП РФ обстоятельства, исключающие или освобождающие от административной ответственности.

1. Отсутствие события административного правонарушения. Под событием понимается «действие (бездействие), содержащее признаки административного правонарушения». В основе данного обстоятельства лежит отсутствие фактического основания для привлечения к административной ответственности, и отсутствие, прежде всего, объективных признаков состава административного правонарушения (объекта и объективной стороны). К примеру, в соответствии с данным обстоятельством производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, несмотря на наличие повода к возбуждению дела об административном правонарушении, предусмотренного пунктами 2 и 3 части 1 статьи 28.1 КоАП РФ, если данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, содержащиеся в поступивших материалах, сообщениях и заявлениях, не подтвердились.

2. Отсутствие состава административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия) возраста, предусмотренного КоАП РФ для привлечения к административной ответственности (за исключением случая,

предусмотренного частью 3 статьи 24.5 КоАП РФ), или невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействие).

Данное обстоятельство корреспондирует с такими общими условиями привлечения к административной ответственности, которые содержатся в статье 2.3 КоАП РФ, согласно которой «Административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет», и статье 2.8 КоАП РФ, согласно которой «Не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, то есть не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики». В основе данного обстоятельства лежит отсутствие субъективных признаков состава административного правонарушения (субъекта, либо субъективной стороны).

Согласно части 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 настоящим Кодексом для привлечения к административной ответственности, производство по делу об административном правонарушении прекращается после применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, необходимых для пресечения соответствующего противоправного действия.

3. Действия лица в состоянии крайней необходимости. В основе данного обстоятельства, исключающего производство по делу об административном правонарушении, лежит обстоятельство, исключающее административную ответственность «Крайняя необходимость», предусмотренное статья 2.7 КоАП РФ. Согласно данной статьи «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 причинённый вред является менее значительным, чем предотвращённый вред».

4. Издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания. В соответствии с частью 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации объявление амнистии отнесено к исключительному ведению Государственной Думы. Акт амнистии устраняет не само наказание, а возможность его применения в отношении лиц, совершивших отдельные виды административных правонарушений.

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. Данное обстоятельство связано с устранением правовой основы административной ответственности за конкретные действия (бездействие). Отменяется само административное наказание за эти действия (бездействие), которые перестают быть наказуемыми.

6. Истечение сроков давности привлечения к административной ответственности. В основе данного обстоятельства, исключающего производство по делу об административном правонарушении, лежит обстоятельство, освобождающее от административной ответственности, в связи с несоблюдением сроков, устанавливающих «Давность привлечения к административной ответственности» (статья 4.5 КоАП РФ).

По общему правилу, установленному частью 1 статьи 4.5 КоАП РФ, постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении *двух месяцев* (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьёй, – по истечении *трёх месяцев*) со дня совершения административного правонарушения.

За отдельные виды административных правонарушений предусмотрены более длительные сроки, по истечении которых постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено, к примеру:

– за нарушение законодательства Российской Федерации в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, о безопасности дорожного движения (в части административных правонарушений, предусмотренных статьями 12.8, 12.24, 12.26, частью 3 статьи 12.27, частью 2 статьи 12.30 КоАП РФ), об организации и о проведении азартных игр, о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также за нарушение иммиграционных правил, правил пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, правил привлечения их к трудовой деятельности в Российской Федерации, о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях, по истечении *одного года* со дня совершения административного правонарушения;

– за нарушение таможенного законодательства Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС, бюджетного законодательства Российской Федерации, по истечении *двух лет* со дня совершения административного правонарушения;

– за нарушение законодательства Российской Федерации о политических партиях (в части административных правонарушений, предусмотренных статьями 5.64-5.68 КоАП РФ) по истечении трех лет со дня совершения административного правонарушения;

– за нарушение законодательства Российской Федерации о противодействии терроризму (в части административного правонарушения, предусмотренного статьей 15.27.1 КоАП РФ) и законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции – по истечении шести лет со дня совершения административного правонарушения.

7. Наличие «по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, ***постановления о назначении административного наказания***, либо ***постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении***, либо ***постановления о возбуждении уголовного дела***». Наличие одного из перечисленных постановлений по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, свидетельствует о том, что по данному факту уже проведено разбирательство в рамках соответствующего производства и принято итоговое решение.

К примеру, наличие постановления о назначении административного наказания свидетельствует о том, что по данному факту совершения противоправных действий (бездействия) лицо, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, уже привлечено к административной ответственности. А согласно части 5 статьи 4.1 КоАП РФ «Никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение».

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении в случае, если в действиях (бездействии) содержатся признаки преступления, в соответствии с пунктом 3 части 1.1 статьи 29.9 КоАП РФ выносится постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении, а материалы дела передаются прокурору, в орган предварительного следствия или в орган дознания.

8. Смерть физического лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении. Данное обстоятельство исключает производство по делу, поскольку в связи со смертью прекращается правоспособность и дееспособность (в том числе деликтоспособность) физического лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении.

Процессуальное решение о прекращении производства по делу об административном правонарушении по обстоятельствам, предусмотренным пунктами 4, 5 и 8 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ, принимается в упрощённом порядке. По обстоятельствам, указанным в пунктах 1–3, 6, 7 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ, производство по делу об административном правонарушении прекращается после проверки данных обстоятельств.

9. Иные предусмотренные КоАП РФ обстоятельства, при наличии которых лицо, совершившее действия (бездействие), содержащие

признаки состава административного правонарушения, ***освобождается от административной ответственности***.

Начатое производство в отношении лица, совершившего действия (бездействие), содержащие признаки состава административного правонарушения, подлежит прекращению при установлении хотя бы одного из следующих обстоятельств, при наличии которых лицо освобождается от административной ответственности:

– возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения (2.9 КоАП РФ);

– если в ходе рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное в соответствии с частью 3 статьи 28.6 КоАП РФ, будут подтверждены содержащиеся в ней данные о том, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица либо к данному моменту выбыло из его обладания в результате противоправных действий других лиц, собственник (владелец) транспортного средства освобождается от административной ответственности (ч. 2 ст.2.6.1 КоАП РФ);

– в связи с заменой административной ответственности другим видом ответственности (ст. 2.5 КоАП РФ). Речь идёт о случаях, когда лица, указанные в части 1 статьи 2.5 КоАП РФ (в том числе, военнослужащие, сотрудники органов внутренних дел), совершают административные правонарушения, за которые они несут не административную, а только дисциплинарную ответственность. Согласно ч. 2 ст. 24.5 КоАП РФ, производство по делу о таком административном правонарушении после выяснения всех обстоятельств совершения административного правонарушения подлежит прекращению для привлечения указанного лица к дисциплинарной ответственности;

– в связи с освобождением от административной ответственности лица, совершившего административное правонарушение в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, с применением к нему комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав меры воспитательного воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних (ч. 2 ст. 2.3 КоАП РФ).

§ 4. Доказательства и доказывание в производстве по делам об административных правонарушениях

Одной из задач производства по делам об административных правонарушениях является всестороннее, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела. Решение этой задачи невозможно без исследования всех доказательств по делу.

В соответствии с ч. 1 ст. 26.2 КоАП РФ, *доказательствами по делу об административном правонарушении* являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве

которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Перечисленные фактические данные обретают статус доказательств только в том случае, когда содержатся в соответствующих источниках, к числу которых относятся: протокол об административном правонарушении, иные протоколами, предусмотренные КоАП РФ, объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего, свидетелей, заключения эксперта, иные документы, а также показания специальных технических средств, вещественные доказательства.

С точки зрения теории доказательств и практики их применения в производстве по делам об административных правонарушениях доказательства можно *классифицировать по конкретным юридическим основаниям.* По источнику доказательства: личные (объяснения лица, привлекаемого к ответственности, его законного представителя, потерпевшего и других лиц) и предметные (вещественные доказательства, документы и др.). По характеру связи между доказательством и фактом, подлежащим установлению, доказательства делятся на прямые и косвенные. Последние являются сведениями о промежуточных фактах, при установлении связи между которыми могут быть выявлены обстоятельства, имеющие непосредственное отношение к предмету доказывания. В зависимости от способа формирования доказательств они подразделяются на первоначальные и производные. К первым относятся доказательства, полученные от первоисточника (свидетельские показания), ко вторым - полученные на основе первоначальных сведений от какого-либо промежуточного источника (соседи слышали шум и крики в квартире, видели человека, загружавшего машину, и т.д.)[1].

Доказательства должны обладать свойствами относимости и допустимости.

Под относимостью доказательств понимают их связь с предметом доказывания и с иными обстоятельствами дела, установление которых необходимо для разрешения дела об административном правонарушении. Для решения вопроса об относимости доказательств необходимо чётко представлять состав административного правонарушения.

Под предметом доказывания понимается совокупность обстоятельств, подлежащих доказыванию по делу об административном правонарушении.

[1] Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях: постатейный. 6-е изд., перераб. и доп. // под ред. Н.Г. Салищевой. Проспект. 2009. С. 436.

Его непомерное расширение может повлечь неоправданное затягивание в расследовании и рассмотрении конкретного дела об административном правонарушении, что явно противоречит принципу оперативности производства. Тем не менее, недозволенное ограничение предмета доказывания неизбежно влечет неполноту, и даже односторонность расследования и рассмотрения дела[1]. С предметом доказывания тесно связано другое понятие, также служащее инструментом *обеспечения* оценки всесторонности, полноты, объективности исследования обстоятельств дела. Речь идет о *пределах доказывания* – это необходимая и достаточная совокупность доказательств, которая, будучи собранной по делу, обеспечивает правильное его разрешение путем установления всей совокупности обстоятельств, подлежащих доказыванию.

Допустимость доказательств рассматривается с позиции соблюдения установленного порядка их сбора и закрепления. Она определяется, прежде всего, законностью способа получения доказательства, допустимостью тех источников, в которых доказательства содержатся. Закон устанавливает исчерпывающий перечень видов этих источников, поэтому фактические данные, взятые из не предусмотренного законом источника, не могут по действующему закону приниматься во внимание и допускаться в качестве доказательств. Кроме того, допустимость источника доказательств определяется ещё и тем, были ли соблюдены при его получении, формировании все необходимые требования закона.

Нарушением, влекущим невозможность использования доказательств, может быть признано, в частности, получение объяснений потерпевшего, свидетеля, лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, которым не были предварительно разъяснены их права и обязанности, предусмотренные ч. 1 ст. 25.1, ч. 2ст. 25.2, ч. 3 ст. 26.6 КоАП РФ, ст. 51 Конституции РФ, а свидетели, специалисты, эксперты не были предупреждены об административной ответственности соответственно за дачу заведомо ложных показаний, пояснений, заключений, а также существенное нарушение порядка назначения и проведения экспертизы.

Доказывание по делу об административном правонарушении – это процессуальная деятельность судьи, органа, должностного лица, осуществляемая как на стадии возбуждения дела, так и на стадии его рассмотрения, целью которой является установление объективной истины по делу, в содержание которого входит собирание, проверка, оценка и использование доказательств.

Статья 26.3. КоАП РФ раскрывает содержание одного из видов доказательств по делу об административном правонарушении – объяснения лица,

---

[1] *Дудаев А.Б.* Доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. … канд. юрид. наук. – М., 1999. С. 34.

в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетелей. Объяснения и показания перечисленных выше лиц являются прямыми доказательствами по делу, имеющими важное значение для объективного рассмотрения дела.

Впервые в законодательстве об административной ответственности подробно определяет порядок назначения и проведения экспертизы, подчёркивая тем самым важность экспертных заключений в качестве доказательств по делу об административном правонарушении. Назначение экспертизы должно быть оформлено определением, принятым в установленном порядке. Особое значение имеет точное формулирование вопросов, которые ставятся перед экспертом. Предложено также разъяснять эксперту его права и обязанности. В определении дается ссылка на статью Кодекса, устанавливающую полномочия эксперта. Эксперт предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложного заключения (Ст. 26.4. КоАП РФ).

Взятие образцов почерка, проб и образцов товаров и иных предметов, необходимых для проведения экспертизы, возможно в ходе административного расследования по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела, валютного законодательства, законодательства об охране окружающей среды, о производстве и обороте этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, пожарной безопасности, дорожного движения, законодательства о защите прав потребителей (см. ст. 28.7) и в иных случаях. Целью взятия проб и образцов – является проведение экспертизы. Совершенные при взятии проб и образцов действия должны быть отражены в протоколе изъятия этих проб и образцов.

Вещественные доказательства – предметы материального мира. Законодатель определяет в качестве вещественных доказательств по делу об административном правонарушении орудия совершения или предметы административного правонарушения. По делам о нарушении правил охоты вещественными доказательствами могут быть орудия правонарушения (ружье, капкан и др.) и предметы правонарушения (объект животного мира). Вещественные доказательства при необходимости фотографируются или фиксируются иным установленным способом (с помощью иных технических средств). В установленном порядке вещи приобщаются к делу вместе с протоколом об их изъятии.

Документы, содержащие информацию, непосредственно касающуюся содержания дела об административном правонарушении, являются одним из видов доказательств по делу. КоАП РФ указывает на виды таких документов как: содержащие сведения, изложенные уполномоченными организациями или должностными лицами (справки, в том числе медицинские, характеристики, бухгалтерские документы, лицензии, разрешения и т.п.); документы, удостоверенные уполномоченным на то лицом (нотариально удостоверенные копии диплома об образовании, акта об аренде жилого помещения и т.п.).

К числу доказательств ст. 26.2 отнесены и показания специальных технических средств. К специальным техническим средствам относятся измерительные приборы, утверждённые в качестве средства измерения, имеющие соответствующие сертификаты и прошедшие специальную метрологическую поверку. К таким измерительным приборам относятся средства надзора за соблюдением скоростного режима движения транспортных средств, средства освидетельствования водителей на состояние алкогольного опьянения, приборы проверки подлинности документов и т.п. При применении специальных технических средств в протоколе об административном правонарушении указываются наименование используемого прибора, а также его показания. В случае фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъёмки, видеозаписи, их показания отражаются в постановлении по делу об административном правонарушении, выносимом без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении.

Должностные лица, рассматривающие конкретные дела, вправе при подготовке дела к слушанию или в процессе рассмотрения дела при необходимости давать поручения и запрашивать сведения от соответствующих территориальных органов. Поручение либо запрос по делу об административном правонарушении подлежит исполнению не позднее чем в пятидневный срок со дня получения указанного поручения либо запроса.

Законодатель наделил субъекта административной юрисдикции обращаться в любые организации за предоставлением сведений, необходимых для правильного и объективного рассмотрения дела. КоАП РФ устанавливает весьма краткий (трёхдневный) срок со дня получения определения для направления истребуемых сведений. Обязанность немедленно после получения запроса направить сведения установлена в случае возможного применения административного ареста. Предусмотрена также ситуация, когда конкретная организация (должностное лицо) не располагает истребуемыми сведениями. В этом случае она обязана уведомить об этом также в трёхдневный срок со дня получения определения судью, орган, должностное лицо, вынесших это определение.

В соответствии со ст. 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 не могут иметь заранее установленную силу.

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 определённой 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 определённые действия, осуществление которых является необходимым условием реализации последующих стадий производства.

Решение задач каждой стадии, как правило, оформляется специальным процессуальным документом, который как бы подводит итог деятельности. После принятия такого акта начинается новая стадия. 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.

В литературе нет единого мнения о количестве стадий производства по делам об административных правонарушениях. Так, отдельные исследователи считают, что данное производство включает три стадии: возбуждение дела об административном правонарушении, рассмотрение дела об административном правонарушении, пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях[1].

Анализ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях 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;

---

[1] Цуканов Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. – Челябинск, 2011. С. 7.

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 ещё 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 запрещённые нормами административного права, не могут рассматриваться в качестве основания для возбуждения дела.

Возбуждению дела предшествует получение информации о деянии, имеющем признаки административного правонарушения, т. е. наличие повода к возбуждению и расследованию дела, ибо латентное нарушение нормы не вызывает административно-процессуальных отношений. Право-

вое 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 1статьи 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 поддаётся 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 ГИБДД МВД России во всех случаях меры воздействия к нарушителям применяют 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 киносъёмки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъёмки, 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 статьёй 14.12 (фиктивное или преднамеренное банкротство), статьёй 14.13 (неправомерные действия при банкротстве), статьёй 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 (статьи 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 (статьёй 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 административном правонарушении.

В соответствии со статьёй 28.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении считается возбуждённым 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 лёгкой или средней степени тяжести потерпевшему (статьи 12.24, 12.30 КоАП РФ);

2) составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных статьёй 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. Оно может быть назначено, когда имеющихся данных недостаточно для возбуждения дела. Расследование позволяет получить дополнительные материалы, необходимые для правильного разрешения дела;

5) вынесения постановления по делу в упрощённом порядке, предусмотренном статьёй 28.6 КоАП РФ.

Протокол об административном правонарушении составляется немедленно после его выявления. В случае необходимости выяснения дополнительных обстоятельств либо данных о физическом или юридическом лице, в отношении которых 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 гл. 23 Кодекса.

Помимо этого, протоколы об административном правонарушении 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. 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

[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., 2000. – С. 22).

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 16-летнего возраста. По ряду дел необходимо выяснить должностное положение лица, например, при расследовании дел о допуске к управлению транспортными средствами лиц, находящихся в состоянии опьянения (статья 13.32 КоАП РФ).

Административную ответственность несёт 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 предполагаемые 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 предупреждение. 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 (статьёй 28.4, части 1, 3, 4 статьи 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. Ещё до его составления производятся необходимые процессуальные действия: опрашиваются свидетели, берутся объяснения у правонарушителя, исследуются доказательства и т. д. В протоколе же подводятся итоги проведённой проверки, обосновывается юридическая оценка правонарушения, содержатся доказательства, подтверждающие сформулированное обвинение. Таким образом, протокол – это итог первой стадии производства, а не её начало.

Данное положение подтверждается и тем, что в случаях, когда в соответствии со статьёй 28.7 КоАП РФ проводится административное расследование, дело об административном правонарушении считается возбуждённым 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 ад-

[1] Россинский Б.Ф., Старилов Ю.Н. Административное право. – М.: Норма. Инфра-М, 2010. – С. 826.

министративной 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 собою 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, нормативный акт, предусматривающий ответственность за его совершение, даётся описание самих противоправных действий. Все эти данные нельзя считать пустой формальностью, так как они необходимы для правильной квалификации правонарушения.

К сожалению, 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 идёт не о существе правонарушения, а о его юридической квалификации, правильность которой невозможно проверить при рассмотрении дела. Если правонарушением причинён материальный ущерб, об этом также указывается в протоколе.

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.

---

[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.

[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 (в ред. от 19.12. 2013) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2005. № 6.

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 может быть доставлен 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 подростками в возрасте до 16 лет в протоколе указываются сведения о родителях или лицах, их заменяющих, поскольку в установленных законом случаях к ответственности привлекаются не сами подростки, а лица, ответственные за их воспитание. Такого рода ответственность установлена, например, за распитие спиртных напитков подростками в возрасте до 16 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 не известно, 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 чём делается запись в протоколе. Они вправе ознакомиться с содержанием протокола, внести в него свои замечания и объяснения, изложить мотивы отказа от подписи 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 ведётся производство по делу, находится в состоянии опьянения, то есть когда он не может дать объяснения по существу дела, понять содержание протокола и даже подписать его. Учитывая, что лица, находящиеся в нетрезвом состоянии 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 придаёт 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 статьёй 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 (статья 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 продлён до одного месяца, а по делам о нарушении таможенных правил, правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекших причинение лёгкого 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 усложнённый порядок производства по делу, то статья 28.6 КоАП РФ наоборот содержит ряд правил, регламентирующих упрощённую форму производства, т. е. 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 ведётся 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 трёх 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 трёх суток с момента составления. Протокол о правонарушении, за совершение которого может быть назначен 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.

§ 3. Рассмотрение дел об административных правонарушениях

Рассмотрение дела является центральной стадией производства по делам об административных правонарушениях. Её сущность состоит в том, что наделённые юрисдикционными полномочиями органы и должностные лица рассматривают материалы об административном правонарушении и принимают решение о виновности лица, в отношении которого ведётся 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 ведётся 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 ведётся 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, зафиксированные 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.

Важное 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 обстоятельств совершенного правонарушения судья, орган, должностное лицо, в чьём производстве находится дело, могут продлить срок рассмотрения дела на период до одного месяца (кроме случаев, предусмотренных частью 3 статьи 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 48 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] Дела, подведомственные арбитражным судам рассматриваются в соответствии с Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.

1. Относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела, т. е. определяется видовая и территориальная подведомственность в соответствии с главой 23 и статьёй 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 подаётся 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 судьёй, 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 ведётся производство по делу***, понятых), дело возвращается тому должностному лицу, которое их составило. Недостатки должны быть устранены в трёхдневный срок со дня поступления от судьи, должностного лица, рассматривающего дело об административном правонарушении. Доработанные материалы возвращаются в течение суток со дня устранения недостатков.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005г. № 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 статьёй 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 трёхдневный 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 (статьи 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.

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.

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 извещён о времени и месте рассмотрения, но от него не поступило ходатайство об отложении разбирательства. Рассмотрение дела в присутствии лица, в отношении которого ведётся производство по делу, создаёт дополнительную гарантию правильного и объективного разрешения этого дела и одновременно служит цели частной и общей профилактики правонарушений.

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

[1] Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2005. № 6.

обязательным присутствие лица, в отношении которого ведётся производство по делу. Для обеспечения его присутствия может быть применена такая мера принуждения, как привод (статья 27.15 КоАП РФ).

При необходимости орган, рассматривающий дело, может вызывать свидетелей, законных представителей лица, в отношении которого ведётся 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 (статья 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, рассматривающее 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 серьёзное правонарушение.

Следует также отметить, что на данной стадии властный субъект наделяется дополнительными правами по назначению наказания ниже низшего предела, предусмотренного санкцией соответствующей статьи (части 2.2, 2.3, 3.2, 3.3 статьи 4.1 КоАП РФ), а также в соответствии с частью 2.1 той же статьи 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) медицинскую 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 4части 1.1 статьи 29.9 КоАП РФ.

Постановление по делу об административном правонарушении является важным процессуальным документом и влечёт за собой определённые юридические последствия. Поэтому в соответствии со статьёй 29.10 Кодекса постановление должно быть надлежащим образом оформлено и в нем необходимо указать следующее: должность, фамилию, имя, отчество судьи, должностного лица, наименование и состав коллегиального органа, вынесшего постановление, их адрес; дату и место рассмотрения дела; сведения о лице, привлечённом к ответственности; обстоятельства, установленные в процессе рассмотрения дела; статью нормативного акта (КоАП РФ или закона субъекта РФ), предусматривающего ответственность за данное правонарушение; принятое по делу решение; срок и порядок обжалования постановления, информацию о получателе штрафа, необходимую в соответствии с правилами заполнения расчётных 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

[1] См.: Телегин А.С., Хрусталева Л.Е. Меры антинаркотического характера, предусмотренные ст. 4.1 КоАП РФ: некоторые вопросы применения // Шестой Пермский конгресс учёных юристов. Избранные материалы. М.: Статут. 2016. С.171–175.

вопрос об их дальнейшей судьбе, при условии, что не применено или не может быть применено административное наказание в виде конфискации.

При вынесении судьёй 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.

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 судьёй, 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 судьёй, 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 на 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 трёх дней. При совершении административных правонарушений, предусмотренных частями 3–5 статьи 29.11 КоАП РФ, копия постановления направляется и в другие заинтересованные организации.

Копия вынесенного судьёй постановления по делу об административном правонарушении направляется должностному лицу, составившему протокол об административном правонарушении, в течение трёх 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 судьёй, органом, должностным лицом, вынесшим постановление, по своей инициативе либо по заявлению участников, непосредственно заинтересованных в результатах рассмотрения дела (статьи 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[1].

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 статьёй 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 влечёт 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 (статья 46 Конституции Российской Федерации).

---

[1] См.: Мартынов А.В. О порядке исправления описок, опечаток и арифметических ошибок в постановлении, определении и решении по делу об административном правонарушении // Административное право и процесс. – 2011. – № 11.

Пересмотр постановления по делу об административном правонарушении является факультативной стадией производства по делам об административных правонарушениях, поскольку лишь определённое, 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 подаётся 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, а именно: законными представителями физического или юридического лица, защитником и представителем, а также Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Постановление, вынесенное судьёй, может быть обжаловано также должностным лицом, уполномоченным в соответствии со статьёй 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении.

Порядок обжалования постановления по делу об административном правонарушении установлен статьёй 30.1 КоАП РФ. В соответствии с ней данное постановление обжалуется следующим образом:

– постановление, вынесенное судьёй – в вышестоящий суд;

– вынесенное коллегиальным органом – в районный суд по месту нахождения коллегиального органа;

– вынесенное должностным лицом – в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела;

– вынесенное должностным лицом органа исполнительной власти субъекта РФ, 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;

– 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 подаётся 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 подаётся в течение 10 дней со дня вручения или получения копии постановления. 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 судьёй или должностным лицом, правомочным рассматривать жалобу. При исчислении срока обжалования не принимается в расчёт 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 подаётся в орган (должностному лицу), вынесший постановление. В течение трёх суток она должна быть направлена вместе с делом об административном правонарушении в орган (должностному лицу), которому адресована и который правомочен разрешить её 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 её получения.

Для обеспечения оперативного рассмотрения дел об административном правонарушении законодательством установлен десятидневный срок разрешения жалобы по существу с момента её поступления должностному лицу. Отсчёт указанного срока начинается со дня регистрации жалобы в органе, правомочном её рассматривать. Окончанием срока рассмотрения жалобы считается момент принятия по ней соответствующего решения.

Судьи вправе рассматривать поступившие жалобы в двухмесячный срок (часть 1.1 статьи 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 её подачи, если лицо, привлечённое 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 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 нанесён 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 объёме.

После рассмотрения жалобы или протеста на постановление по делу об административном правонарушении орган (должностное лицо) в соответствии со статьёй 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, т. е. когда постановление вынесено без достаточных оснований или без учёта 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 (статья 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 решён 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), не правомочным 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 трёх дней высылается заявителю.

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, причинённый 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 (статьи 25.1-25.5 КоАП РФ). Жалоба подаётся в верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов Москвы и Санкт-Петербурга, суды автономной области и автономных округов. 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, ре-

гламентирующие 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 кодекса 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, т. е. в течение трёх 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 в случаях назначения административного штрафа, налагаемого в упрощённом порядке. В то же время законодательством предусмотрена возможность отсрочки исполнения таких наказаний, как административный штраф, лишение специального права, административный арест (статья 31.5 КоАП РФ).

Основанием предоставления отсрочки служат обстоятельства, препятствующие немедленному исполнению постановления, например, болезнь правонарушителя и др. Отсрочка предоставляется на срок до одного месяца.

С учетом материального положения лица, привлечённого к ответственности, уплата административного штрафа может быть рассрочена на срок до трёх месяцев. Решение о предоставлении отсрочки или рассрочки принимает судья, должностное лицо, орган, вынесшие постановление по делу. Не предоставляется отсрочка или рассрочка исполнения административного штрафа

иностранным гражданам и лицам без гражданства, которым одновременно назначено наказание в виде административного выдворения.

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 статьёй 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, привлечённого 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, привлечённого к административной ответственности, или объявления его в установленном порядке умершим;

– 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 объёме 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 (глава 32 КоАП РФ). ***Исполнение предупреждения*** весьма простое, оно предполагает оглашение постановления и вручение нарушителю его копии. Правонарушителю должно быть также разъяснено 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 добровольное, так и принудительное.

Правонарушитель в течение 60 дней со дня вступления постановления в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или рассрочки обязан уплатить административный штраф в учреждении Сбербанка Российской Федерации 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 20 дней со дня вынесения постановления. При этом размер штрафа будет равен половине суммы наложенного административного штрафа.

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 решён вопрос о привлечении лица, не уплатившего административный штраф, к административной ответственности по статье 20.25 КоАП РФ.

Исполнение постановления о конфискации вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения, состоит в принудительном изъятии её 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 путём 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) лишён права управления всеми видами транспортных средств, судов (в том числе маломерных) и другой техники.

Исполнение постановления о лишении права охоты производится путём 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 путём 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.

Отсчёт срока лишения специального права начинается со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания в виде лишения соответствующего права. В течение трёх рабочих дней со дня вступления постановления в законную силу лицо, лишённое специального права, должно сдать соответствующие документы (например, водительское удостоверение, разрешение на право хранения оружия) в органы, исполняющие данное наказание. В случае уклонения лица, лишённого 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, лишённые 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. «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 2 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 судьёй, то время задержания, засчитывается в срок нахождения под арестом.

Исполнение постановления об административном аресте может быть приостановлено на срок до семи суток или прекращено судьёй на основании письменного заявления лица, подвергнутого административному аресту, в случае возникновения исключительных личных обстоятельств (тяжёлого 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 15 суток либо привлечён 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 путём официальной передачи иностранного гражданина или лица без гражданства представителю властей

иностранного государства, на территорию которого указанное лицо выдворяется, либо путём 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, порядок ведения которого предусмотрен 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 5 дней со дня получения запроса.

Исполнение постановления об административном приостановлении деятельности производится немедленно после вынесения решения путём 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 организованы, определяются органами местного самоуправления. Обязательные работы выполняются на безвозмездной основе и не могут превышать четырёх 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 учёт лиц, которым назначено данное наказание. Порядок ведения данного учёта 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 трёх 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 инфомационно-телекоммуникационной системе «Интернет».

По истечении срока административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных мероприятий в дни их проведения орган внутренних дел в течение трёх 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 своё 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 (статья 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

Центральное место в производстве по делу об административном правонарушении занимают должностные лица (органы), ведущие производство на каждой из рассмотренных стадий, и его участники.

Для характеристики субъектного состава административно-процессуальных отношений, возникающих в ходе производства по делу об административном правонарушении, в учебной литературе используются термины «участники производства»[1], либо «субъекты производства»[2]. Для уяснения соотношения данных терминов и обоснованности их использования, как представляется, необходимо иметь в виду следующее.

Так, если производство по делам об административных правонарушениях рассматривать как специфическую совокупность правоотношений, то участником производства по делам об административных правонарушениях будет являться лицо, обладающее правосубъектностью, которая даёт ему возможность участвовать в определенных правоотношениях, урегулированных нормами административно-процессуального права, т. е. им может быть только субъект права.

В то же время, если рассматривать производство по делам об административных правонарушениях, как один из видов правоприменительной деятельности, то субъектом правоприменительной деятельности в данном случае будет выступать орган (должностное лицо), ведущий данное производство. Все другие лица, как заинтересованные, так и незаинтересованные в исходе дела, вовлекаемые в производство властной стороной, являются участниками данной правоприменительной деятельности. Именно поэтому законодатель закрепил административно-процессуальный статус участников производства в рамках отдельной главы (глава 25 КоАП РФ), а компетенцию субъектов правоприменительной деятельности в различных главах Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в зависимости от стадии производства и подведомственности дел.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что понятие «субъект производства» охватывает, прежде всего, органы и лиц, уполномоченных вести производство по делам об административных правонарушениях, а также участников, перечисленных в главе 25 КоАП РФ.

---

[1] См. напр.: Административное право Российской Федерации: учебник для вузов / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М. : Изд-во «Зерцало», 1996. – С. 320.

[2] См. напр.: Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР: учебное пособие. – Свердловск. 1980. – С. 133–134.

Поэтому следует поддержать мнение о том, что термин «Субъекты производства по делам, об административных правонарушениях» является обобщающим для двух групп субъектов:

1) должностных лиц (органов), представляющих властную сторону, ведущую производство;

2) лиц, принимающих участие в производстве по делу[1].

Первая группа субъектов включает должностных лиц (органы), которые представляют властную сторону на каждой из стадий производства по делу об административных правонарушениях. Ключевую роль в производстве по делу играют должностные лица (органы) уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях по существу и выносить решение по делу, т. е. субъекты административной юрисдикции.

Так, в зависимости от того, дела об административных правонарушениях какой категории – установленные КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях – они рассматривают, выделяют две подсистемы субъектов данного производства: на федеральном уровне (пункты 1–7 части 1 статьи 22.1 КоАП РФ) и на уровне субъектов Российской Федерации (пункты 1–6 части 2 статьи 22.1 КоАП РФ).

Указанные в статье 22.1 КоАП РФ властные субъекты производства (судьи, органы и должностные лица) в зависимости от их участия на различных стадиях рассматриваемого производства, вправе в пределах своих полномочий: применять меры обеспечения рассматриваемого производства (глава 27 КоАП РФ); возбуждать производство по делу и проводить по нему административное расследование (глава 28 КоАП РФ); собирать доказательства (глава 26 КоАП РФ); рассматривать и разрешать дела об административных правонарушениях по существу (главы 22–23, 29 КоАП РФ); пересматривать состоявшиеся решения на основании поступивших жалоб и протестов на постановление по делу об административном правонарушении (глава 30 КоАП РФ), либо обеспечивать исполнение вынесенных по делу постановлений (главы 31–32 КоАП РФ).

При этом следует заметить, что уполномоченные лица, ведущие производство по делу, действуют от имени и по поручению государственных органов обезличенно, их действия непосредственно для них личных прав и обязанностей не порождают, а их акты – это акты органа, полномочными представителями которого они являются.

Конкретный объем правомочий субъектов, ведущих производство, рассматривающих и разрешающих дела об административных правонарушениях установлен и закреплен в главах 22–23; 27–32 КоАП РФ.

---

[1] Административно-процессуальное право: курс лекций. – М.: ЦОКР МВД России, 2009. – С. 269.

Отметим, что наибольшим объемом полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях и назначению административных наказаний, обладают судьи судов общей юрисдикции и мировые судьи (статья 23.1 КоАП РФ). В отличие от других властных субъектов, судьи не заинтересованы в «улучшении» показателей административно-юрисдикционной деятельности, не ограничены ведомственными рамками и рассматривают дела о широком круге административных правонарушений, затрагивающих различные сферы государственной и общественной жизни.

Вторая группа представлена лицами, вовлекаемыми в производство (участвующими в нем), т. е. участниками производства.

Правовой статус участников производства по делам об административных правонарушениях определён в главе 25 КоАП РФ. Участниками производства по делам об административных правонарушениях являются субъекты, осуществляющие в установленном законом порядке и форме определённые процессуальные функции, конкретное содержание которых зависит от их места в производстве, а также от выполняемых ими задач и функций в нем[1].

С учетом сказанного, данную группу участников условно можно подразделить на следующие категории (подгруппы):

а) лица, интересы которых затрагиваются производством по делу об административном правонарушении – лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (статья 25.1 КоАП РФ) и потерпевший (статья 25.2 КоАП РФ), которыми в определенных случаях могут выступать как граждане, так и должностные и юридические лица;

б) лица, защищающие или представляющие интересы других лиц - законные представители физического лица (статья 25.3 КоАП РФ), законные представители юридического лица (статья 25.4 КоАП РФ), защитник и представитель (статья 25.5 КоАП РФ), уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей (статья 25.5.1 КоАП РФ);

в) лица, выполняющие процессуальные функции и содействующие осуществлению производства, выяснению объективной истины – свидетель (статья 25.6 КоАП РФ), понятой (статья 25.7 КоАП РФ), специалист (статья 25.8 КоАП РФ), эксперт (статья 25.9 КоАП РФ), переводчик (статья 25.10 КоАП РФ) – *(судейская команда*). Одни из них (свидетели, эксперты) сообщают данные полномочному органу или должностному лицу. Другие (переводчики, понятые, специалисты) – нужны для закрепления доказательств либо обеспечения необходимых условий административного производства;

[1] См.: Астахов Д.В. Правовое положение участников производства по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – С. 6.

г) лицо, обеспечивающее соблюдение законности как гражданами и юридическими лицами, так и должностными лицами, ведущими производство по делу и не имеющее при этом служебного интереса в деле - прокурор (статья 25.11 КоАП РФ).

Такова общая характеристика субъектов производства по делам об административных правонарушениях, которая позволит более последовательно и всесторонне раскрыть административно-процессуальное положение каждого из них в данном производстве, в следующих параграфах.

§ 2. Административно-процессуальный статус лиц (органов), ведущих производство по делу об административном правонарушении

Одним из условий эффективности производства по делам об административных правонарушениях, как вида процессуальной деятельности, является определение системы публичных органов и должностных лиц, а также объема их полномочий по осуществлению процессуальных действий, направленных на привлечение лица к административной ответственности.

Система государственных органов и должностных лиц, осуществляющих от имени этих органов различные процессуальные функции в производстве по делам об административных правонарушениях, закреплена в главах 22; 23, 27–32 КоАП РФ, а также соответствующих положениях законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, и конкретизирована в соответствующих нормативно-правовых актах уполномоченных федеральных органов исполнительной власти.

Спецификой производства по делам об административных правонарушениях является участие широкого круга должностных лиц различных органов исполнительной власти, наделенных властными полномочиями и правом совершать процессуальные действия в рамках производства по делам об административных правонарушениях. Такое положение объясняется, во-первых, разнообразием и спецификой отдельных отраслей государственного управления, а во-вторых, чаще всего производство по делу об административном правонарушении ведется теми органами и должностными лицами, которые систематически осуществляют контроль и надзор за соблюдением соответствующих правил, что создает условия для соблюдения принципов оперативности и экономичности производства.

Характеризуя различные виды государственных органов, ведущих производство по делам об административных правонарушениях, необходимо иметь в виду, что все правоприменительные функции от имени большинства этих органов (за исключением комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также административных комиссий и иных коллегиальных органов, создаваемых в соответствии с законами субъектов Российской Федерации) совершают соответствующие должностные лица,

уполномоченные применять в целях предупреждения и пресечения административных правонарушений меры административного принуждения, а также рассматривать дела об административных правонарушениях и назначать административные наказания, предусмотренные Особенной частью КоАП РФ и законодательными актами субъектов Российской Федерации, в пределах предоставленных им полномочий и лишь при исполнении служебных обязанностей.

Объем (содержание) полномочий должностных лиц зависит от компетенции государственного органа, в котором осуществляется их профессиональная служебная деятельность, процессуальной цели, обусловившей их участие в производстве по делам об административных правонарушениях, категории дел об административных правонарушениях, а также видов и размеров административных наказаний, которые они могут применять к правонарушителям.

Наиболее многочисленным видом органов, на которые возложено выполнение многих процессуальных функций в производстве по делам об административных правонарушениях, являются федеральные органы исполнительной власти, их учреждения, структурные и территориальные подразделения, а также уполномоченные органы и учреждения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие контроль и надзор за соблюдением норм и правил, предусмотренных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации, соответственно.

Научный анализ главы 23 КоАП РФ позволяет сделать вывод о том, что среди субъектов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, органы внутренних дел (полиция) занимают особое место, поскольку они призваны нести основную нагрузку в сфере правоохранительной деятельности государства. Данное обстоятельство вытекает из положения пункта 11 статьи 12 Федерального закона от 07.02.2011 №3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 22.12.2014), согласно которому полиция обязана пресекать административные правонарушения и осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством об административных правонарушениях к подведомственности полиции, являющейся составной частью деятельности органов внутренних дел.

Основными субъектами, реализующими свои полномочия на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, являются различные органы исполнительной власти федерального и регионального уровней, важная роль среди которых принадлежит органам внутренних дел (полиции) и прокурору. Реализуя свои полномочия на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, сотрудники полиции пресекают административные правонарушения, применяют меры обеспечения производства по

делам об административных правонарушениях, осуществляют сбор и анализ информации о событии административного правонарушения, выявляют и закрепляют в процессуальной форме доказательства о совершенном правонарушении, истребуют необходимые документы, содержащие сведения о правонарушении и лице, его совершившем, разъясняют права, обязанности и ответственность участникам, вовлеченным в производство, проводят в соответствии со статьей 28.1.1 КоАП РФ осмотр места происшествия и закрепляют его результаты, осуществляют административное расследование в случаях, предусмотренных статьей 28.7 КоАП РФ, направляют и исполняют поручения и запросы по делу об административном правонарушении, а также запросы о правовой помощи по делам об административных правонарушениях в соответствии с международным договором; выносят определение о назначении экспертизы, а также об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении либо постановление о прекращении производства по делу до передачи его на рассмотрение, при наличии обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, рассматривают заявленные ходатайства, составляют протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, в случае, если передача этих полномочий предусмотрена соответствующими соглашениями между МВД России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направляют по подведомственности протокол об административном правонарушении вместе с материалами такого дела, для рассмотрения его по существу и осуществляют другие полномочия в соответствии с КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Более подробный перечень должностных лиц, уполномоченных от имени органов внутренних дел составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотрен приказом МВД России от 05.05.2012 № 403 (ред. от 19.05.2014 № 426) «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию»[1].

К числу специфичных субъектов, наделенных правом возбуждать дела об административных правонарушениях, а также осуществлять надзор за соблюдением законодательства на стадии возбуждения дела, законодатель отнес прокурора. Его полномочия по возбуждению дела об административном правонарушении, наиболее полно закреплены в статье 28.4 КоАП РФ. Кроме того, в рассматриваемой стадии производства, прокурор вправе вынести мотивированное определение об отказе в возбуж-

[1] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 36 от 03.09.2012.

дении дела об административном правонарушении, опротестовать, вынесенное другими должностными лицами определение об отказе в возбуждении такого дела или применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, что свидетельствует о наличии у него юридически властных полномочий. Обладание прокурором властными полномочиями, отличает его от других участников производства, указанных в статье 25.1 КоАП РФ, а отсутствие у него служебного интереса в результатах такой деятельности, отличает его от многочисленных органов исполнительной власти и их должностных лиц. Все сказанное свидетельствует о необходимости внесения соответствующих корректив в действующее законодательство, регулирующее производство по делам об административных правонарушениях, в части реального определения места прокурора в соответствующей системе субъектов рассматриваемых административно-процессуальных отношений.

На стадии рассмотрения дела об административном правонарушении, также большое значение имеет определение круга государственных органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать и решать дела об административных правонарушениях по существу.

В настоящее время всю существующую систему органов, осуществляющих рассмотрение дел об административных правонарушениях, можно подразделить на три группы:

1) органы, специально созданные для разрешения дел об административных правонарушениях (например, административные комиссии);

2) органы, выполняющие подобные полномочия наряду с осуществлением своих основных функций (например, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав);

3) органы, (как правило, контрольно-надзорные), для которых эта деятельность составляет их основное, хотя и не единственное функциональное назначение (например, органы внутренних дел, федеральные службы, государственные инспекции и т. д.).

Совокупность таких органов, характеризуется особенностями их организационного построения, специфичностью административных правонарушений и организационно-структурным распределением юрисдикционных полномочий между ними.

Как правило, основным принципом построения системы органов, осуществляющих рассмотрение дел об административных правонарушениях, является территориально-отраслевой, согласно которому, борьба с административными правонарушениями ведется с учетом не только территориальных особенностей, но и специфики их совершения в отдельных отраслях и сферах государственного управления. В соответствии с этим, в системе рассматриваемых органов можно выделить две основные подсистемы: территориальную и отраслевую.

К территориальным органам относятся, прежде всего, судьи, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также административные комиссии, которые наделены наиболее широкими полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях и в которых отсутствует вертикальная организационная подчиненность каким-либо вышестоящим государственным органам.

В свою очередь, отраслевые органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, тесно связаны с отраслями государственного управления, а поэтому функционируют на основе специализации с присущей им иерархичностью. При этом отраслевой принцип сочетается с территориальным, когда каждый орган (должностное лицо) осуществляет свои полномочия не только в рамках какой-либо отрасли, но и на определенной территории.

Центральное место в системе органов, полномочных рассматривать дела об административных правонарушениях, занимают судебные органы, от имени которых судьи рассматривают данные дела в качестве суда первой инстанции. Рассмотрение административных дел судьей является существенной и надежной гарантией прав и законных интересов привлекаемых к административной ответственности лиц, а также потерпевших.

Полномочия судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях характеризуются тем, что они вправе рассматривать все правонарушения и назначать все виды и размеры административных наказаний, предусмотренных санкцией конкретной статьи КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации. В отличие, например, от судей, другие органы при рассмотрении аналогичных дел обладают ограниченными полномочиями как по составу рассматриваемых правонарушений, так и по видам применяемых административных наказаний.

К исключительной подведомственности судей районных судов отнесены преимущественно дела об административных правонарушениях, предусмотренные частью 1 и 2 статьи 23.1 КоАП РФ в случаях, когда производство по ним, осуществлялось в форме административного расследования, либо, когда санкция правовой нормы предусматривает применение наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, административного приостановления деятельности или дисквалификацию лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, а также правонарушения, конкретный перечень которых предусмотрен пунктом 3 части 3 статьи 23.1 КоАП РФ.

Дела об административных правонарушениях, указанных в частях 1 и 2 статьи 23.1 КоАП РФ и совершенных военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы, рассматриваются судьями гарнизонных военных судов.

Судьи арбитражных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных пунктом 4 части 3 статьи 23.1 КоАП РФ, совершенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, а также предусмотренных пунктом 5 части 3 указанной статьи.

В остальных случаях дела об административных правонарушениях, указанных в частях 1 и 2 статьи 23.1 КоАП РФ, а также в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье, рассматриваются мировыми судьями, в том числе и перечень правонарушений, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях и отнесенных к их компетенции.

Другими органами, наделенными полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, являются районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, административные комиссии или иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законами субъектов Российской Федерации, а также многочисленные органы исполнительной власти и их должностные лица, осуществляющие контроль и надзор за соблюдением законодательства в различных отраслях государственного управления, ведущая роль среди которых принадлежит органам внутренних дел (полиции) и которым свойственна определенная должностная специализация их сотрудников, способствующая не только более быстрому и эффективному рассмотрению дел об административных правонарушениях, но и более квалифицированному выяснению всех обстоятельств дела.

Районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 23.2 КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, совершенных лицами в возрасте от 16 до 18 лет, их родителями или законными представителями, а также в случае передачи таких дел от уполномоченных органов или должностных лиц, к которым поступило такое дело, на рассмотрение указанных комиссий (часть 2 статьи 23.2 КоАП РФ). Рассмотрение данным коллегиальным органом указанной категории дел связано с тем, что несовершеннолетние нуждаются в особой защите их прав со стороны государства и общества.

Административные комиссии или иные коллегиальные органы, созданные в соответствии с законами субъектов Российской Федерации, являются специальными органами, которые правомочны рассматривать все категории дел об административных правонарушениях, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, за исключением отнесённых законодательством к компетенции других органов (должностных лиц). В состав комиссий входят председатель, его заместитель, ответственный секретарь, а также члены комиссии.

Реализуя свои властные полномочия на стадии рассмотрения дел об административных правонарушениях, указанные органы или их представители (должностные лица): осуществляют подготовительные действия к рассмотрению дела об административном правонарушении (статья 29.1 КоАП РФ); выясняют обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения дела об административном правонарушении судьёй, членом коллегиального органа, должностным лицом; заявляют самоотвод и рассматривают заявление об отводе судье, члену коллегиального органа, должностному лицу, принимая соответствующее определение; вызывают лиц, указанных в статьях 25.1–25.10 КоАП РФ; истребуют необходимые дополнительные материалы по делу; назначают экспертизы; возвращают дефектные протоколы и материалы дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, при невозможности их восполнения при рассмотрении дела; передают протокол об административном правонарушении и другие материалы дела на рассмотрение по подведомственности; принимают решение о приводе лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении дела; совершают конкретные действия по рассмотрению дела об административном правонарушении (статья 29.7 КоАП РФ); осуществляют ведение протокола о рассмотрении дела об административном правонарушении (как правило, коллегиальным органом); выносят следующие виды постановлений и определений, в том числе ***постановления*:** о прекращении производства по делу об административном правонарушении, при наличии обстоятельств, предусмотренных статья 24.5 КоАП РФ; о назначении административного наказания; о прекращении производства по делу об административном правонарушении, в случаях, предусмотренных пунктами 1–4 части 1.1 статьи 29.9 КоАП РФ, а также ***определения***: о передаче дела судье, в орган должностному лицу, уполномоченным назначать административные наказания иного вида или размера либо применять иные меры воздействия в соответствии с законодательством Российской Федерации и другие полномочия, предусмотренные действующим законодательством об административных правонарушениях.

На *стадии пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях* обеспечиваются гарантии законности и обоснованности вынесения решения по делу об административном правонарушении.

Основными субъектами, правомочными в соответствии со статьей 30.1 КоАП РФ пересматривать постановление по делу об административном правонарушении, являются соответствующие вышестоящие суды и их должностные лица, вышестоящий орган или вышестоящее должностное лицо. При этом, вышестоящий орган либо вышестоящее должностное лицо вправе пересматривать исключительно только постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом, находящимся в их организационном или иерархичном подчинении.

Реализуя предоставленные им полномочия, указанные субъекты единолично восстанавливают по ходатайству лица пропущенный срок на обжалование постановления по делу об административном правонарушении либо отклоняют ходатайство о восстановлении пропущенного срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении, вынося соответствующее определение (статья 30.3 КоАП РФ); осуществляют подготовительные действия к рассмотрению жалобы или протеста прокурора (статьи 30.4 и 30.10 КоАП РФ); совершают процессуальные действия по непосредственному рассмотрению жалобы или протеста прокурора на постановление по делу об административном правонарушении и последующие по ним решения, не вступившие в законную силу (статьи 30.6 и 30.10 КоАП РФ); выносят решения по результатам рассмотрения жалобы или протеста на постановление по делу об административном правонарушении и последующие по ним решения, не вступившие в законную силу (статьи 30.7 и 30.10 КоАП РФ); оглашают вынесенное решение, а также вручают или направляют в установленные сроки копии такого решения заинтересованным лицам (статьи 30.8–30.9 КоАП РФ); выносят (судьи) различные постановления по результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов (статья 30.17 КоАП РФ) и иные полномочия, предусмотренные главой 30 КоАП РФ.

На стадии исполнения постановлений об административных наказаниях, всех властных субъектов, ведущих производство по делу об административном правонарушении, а также выполняющих в ней другие процессуальные функции, можно разделить на три группы.

К первой группе следует отнести суд (судью), различные органы исполнительной власти или их должностных лиц, вынесших постановление по делу об административном правонарушении (доминирующие субъекты).

Ко второй: судебных приставов, различные органы исполнительной власти и их должностных лиц, в том числе и должностных лиц органов внутренних дел (сотрудников полиции), непосредственно реализующих исполнение постановлений о назначении отдельных видов административных наказаний.

К третьей группе, можно отнести прокурора и руководителей органов, должностные лица которых осуществляют исполнение постановлений о назначении административных наказаний.

Реализуя свои властные полномочия, субъекты, относящиеся к первой группе и вынесшие постановление по делу об административном правонарушении: обращают его к исполнению, а в случае направления его в орган, должностному лицу, уполномоченному приводить его в исполнение, делают на нем отметку о вступлении его в законную силу (части 1 и 3 статьи 31.3 КоАП РФ); в случае назначения по делу об административном правонарушении основного и дополнительного наказания, изготавливают и направляют

заверенные в установленном порядке копии постановления, в котором указывают в какой части данное постановление подлежит исполнению соответствующим органом или должностным лицом (часть 4 статьи 31.3 КоАП РФ); применяют решение об отсрочке или рассрочке исполнения отдельных видов административных наказаний (статья 31.5 КоАП РФ); выносят определение о приостановлении исполнения постановления о назначении административного наказания, в случае принесения на него протеста прокурора (статья 31.6 КоАП РФ); принимают постановление о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания в определённых случаях (статьи 31.7; 31.8 и 32.12 КоАП РФ), а также осуществляют исполнение постановления о назначении административного наказания в виде предупреждения (статья 32.1 КоАП РФ) и другие полномочия.

К полномочиям субъектов *второй группы*, в частности органов внутренних дел (полиции) относится исполнение постановления судьи о назначении административного наказания в виде конфискации оружия и боеприпасов к нему; о лишении права управления транспортным средством; о лишении права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему; об административном аресте (местами отбывания административного ареста являются подразделения территориальных органов внутренних дел)[1]; об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Судебные приставы, а также судебные приставы-исполнители исполняют постановление судьи о назначении административного наказания в виде конфискации вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения; административного штрафа; административного приостановления деятельности; обязательных работ; административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства.

Правовой статус судебных приставов и судебных приставов-исполнителей закреплён в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах», а также Федеральном законе от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Сотрудники таможенных органов исполняют постановление о назначении административного наказания в виде конфискации вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения.

Должностные лица органов, осуществляющих государственный надзор за техническим состоянием тракторов, самоходных машин и других видов техники исполняют постановление о назначении административного

[1] Федеральный закон от 26.04.2013 № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста».

наказания в виде лишения права управления трактором, самоходной машиной или другими видами техники.

Должностные лица органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением правил пользования судами (в том числе маломерными), исполняют постановление о лишении права управления судном (в т. ч. маломерным судном).

Должностные лица органов, осуществляющих государственный надзор за связью, исполняют постановления о лишении права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств.

Должностные лица органов, уполномоченных в области охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира, отнесённых к охотничьим ресурсам и среды их обитания, исполняют постановление о лишении права осуществлять охоту.

Должностные лица пограничных органов исполняют наказание об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, в случае совершения ими административных правонарушений, предусмотренных частью 2 статьи 18.1 и частью 2 статьи 18.4 КоАП РФ.

Представители третьей группы субъектов, прокурор и руководители органов исполнительной власти, в пределах своих полномочий на стадии исполнения, осуществляют контроль и надзор за соблюдением законодательства, обеспечивающего защиту прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, вовлечённых в процесс исполнения постановления о назначении административного наказания, используя для этого все имеющиеся в их арсенале способы и правовые средства реагирования на нарушение законности.

§ 3. Административно-процессуальный статус участников производства по делу об административном правонарушении

Наряду с субъектами, лидирующими в производстве и непосредственно осуществляющими его, в производстве по делам об административных правонарушениях участвуют и иные лица, заинтересованные в исходе дела, либо оказывающие содействие в реализации целей и задач производства и играющие в нем ведущую роль, без участия которых, априори, не может быть и самого производства.

Обстоятельную характеристику этим лицам даёт законодатель, охарактеризовавший их процессуальный статус в главе 25 КоАП РФ «Участники производства по делам об административных правонарушениях, их права и обязанности».

Действующее законодательство об административных правонарушениях не устанавливает понятия участника производства по делам об административных правонарушениях, однако его определение выработано со-

временной административно-правовой наукой, согласно, которому *участниками производства по делам об административных правонарушениях являются субъекты, осуществляющие в установленном законом порядке и форме определённые процессуальные функции, конкретное содержание которых зависит от выполняемых ими задач производства по делам об административных правонарушениях*.

Иными словами, правовой статус участников производства по делам об административных правонарушениях зависит от того, какое место каждый из них занимает в производстве по делам об административных правонарушениях.

Поэтому, несмотря на то, что объем процессуальных прав и обязанностей у каждого из них далеко не одинаков, тем не менее, процессуальное положение каждого из участников обусловлено наличием у них ряда общих признаков, характеризующих их правовой статус, что и предопределило позицию законодателя объединить их в рамках одной главы КоАП РФ. Такими признаками, по нашему мнению, выступают отсутствие у этих субъектов властных полномочий, та или иная степень их заинтересованности в деле, а также обязанность содействовать производству в силу своего служебного или общественного долга.

Вместе с тем, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, закрепляя процессуальные права и обязанности, признает за всеми участниками производства по делам об административных правонарушениях общую административно-процессуальную правоспособность и административно-процессуальную дееспособность, как необходимое условие их участия в производстве по делам об административных правонарушениях.

Принимая во внимание тот факт, что категория «участники производства по делам об административных правонарушениях» объединяет в себе весьма неоднородный круг субъектов, то теоретическое и практическое значение имеют вопросы их классификации. Наиболее распространённой, на наш взгляд, видится классификация участников в зависимости от роли и назначения, содержания и объёма их полномочий. Согласно данному основанию участников производства можно разделить на две группы:

1) имеющие личный интерес в деле;

2) содействующие осуществлению производства[1].

Благодаря такому подходу, можно точно определить правовые статусы данных участников. Так, к первой группе относятся: лицо, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении (статья 25.1 КоАП РФ); потерпевший (статья 25.2 КоАП РФ); законные представители физического лица (статья 25.3 КоАП РФ); законные представители

[1] Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Производство по делам об административных правонарушениях. – М., 1985. – С. 15.

юридического лица (статья 25.4 КоАП РФ); защитник и представитель (статья 25.5 КоАП РФ); уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей (статья 25.5.1 КоАП РФ).

Участники данной группы вправе давать показания по делу; заявлять отводы других участников производства; пользоваться юридической помощью; обжаловать промежуточные и итоговое решения по делу; получать копии процессуальных документов; пользоваться помощью переводчика; знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении.

Вместе с тем, следует отметить, что существуют серьёзные отличия между статусами лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, и его законными представителями с одной стороны, и потерпевшего с его законными представителями – с другой стороны. Отличительной чертой статуса первой группы является то, что они не предупреждаются об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний и неисполнение процессуальных обязанностей. В свою очередь, в соответствии с положениями статьи 25.2 КоАП РФ, потерпевший в производстве может быть опрошен в соответствии со статьёй 25.6 КоАП РФ, то есть в качестве свидетеля. А это означает, что потерпевший и его законные представители – будут предупреждаться об ответственности за дачу заведомо ложных показаний, и обязаны дать правдивые показания: сообщить все известное им по делу, ответить на поставленные вопросы и удостоверить своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения их показаний. При этом участниками, лично заинтересованными в исходе дела, могут быть как физические, так и юридические лица.

Ко второй группе относятся: свидетель (статья 25.6 КоАП РФ); понятой (статья 25.7 КоАП РФ); специалист (статья 25.8 КоАП РФ); эксперт (статья 25.9 КоАП РФ); переводчик (статья 25.10 КоАП РФ) и прокурор (статья 25.11 КоАП РФ).

Участники данной группы, в отличие от предыдущей, наоборот, как правило, обязаны давать правдивые показания, делать правильный перевод, давать верное заключение; они не имеют личной заинтересованности в деле; как правило, не наделены правом заявлять отводы участников процесса и получать копии итоговых процессуальных документов. В соответствии со статьёй 17.9 КоАП РФ свидетель, специалист, эксперт, переводчик несут административную ответственность за заведомо ложное показание, пояснение, заключение и неправильный перевод. Кроме того, в качестве лиц, способствующих осуществлению производства по делу об административном правонарушении, могут быть только физические лица, причём их возраст, за исключением свидетеля, прямо оговорён в законе – старше 18 лет.

Однако, несмотря на то, что в главе 25 КоАП РФ перечислены участники производства, а также закреплены их права и обязанности, большинство из которых все же не систематизировано надлежащим образом, что

может привести к определённым сложностям, а также к нарушению процессуальных прав, в первую очередь лица, в отношении которого ведётся данное производство и потерпевшего, а также иных участников[1].

Далее более подробно рассмотрим административно-правовой статус всех участников производства по делам об административных правонарушениях, обратив при этом внимание на некоторые проблемные вопросы исследуемого явления.

Административно-процессуальный статус лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении (статья 25.1 КоАП РФ). На основании статьи 49 Конституции Российской Федерации, а также в соответствии со статьёй 1.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях лицо, в отношении которого ведётся 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.

Лицо, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, занимает особое положение среди других участников рассматриваемого производства.

Процессуальный статус лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, является производным от административно-правового статуса и может быть определён, как закреплённая в законе система процессуальных прав и обязанностей, а также процессуальных гарантий их реализации, образующих содержание административно-процессуальных правоотношений между полномочным органом (должностным лицом) и лицом, в отношении которого возбуждено производство по делу об административном правонарушении.

Учитывая, что процессуальные права и обязанности лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, довольно широки, а нормы их закрепляющие, расположены в разных статьях КоАП РФ, то представляется необходимым указать хотя бы их приблизительный список. Общие права рассматриваемого субъекта закреплены в статье 25.1 КоАП РФ, которыми являются: право знакомиться со всеми материалами дела; давать объяснения; представлять доказательства; заявлять ходатайства и отводы; пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ.

К иным процессуальным правам можно отнести следующие:

– право на переводчика (часть 2 статьи 24.2 КоАП РФ);

– на участие в осмотре места совершения административного правонарушения (статья 28.1.1 КоАП РФ);

---

[1] См.: Астахов Д.В. Участники производства по делам об административных правонарушениях // Современное право. – 2003. – № 6.

– на ознакомление с протоколом, представление объяснений и замечаний по содержанию протокола (часть 4 статьи 28.2 КоАП РФ);

– на уведомление в кратчайший срок родственников, администрации по месту работы (учёбы), а также защитника о месте нахождения задержанного лица (часть 3 статьи 27.3 КоАП РФ);

– на фиксацию в письменной форме или ведение аудиозаписи хода рассмотрения дела об административном правонарушении (часть 3 статьи 24.3 КоАП РФ);

– на обжалование постановления по делу (часть 1 статьи 30.1 КоАП РФ);

– на обжалование решения по жалобе (части 1 и 2 статьи 30.9 КоАП РФ);

– на отсрочку или рассрочку исполнения постановления о назначении административного наказания (части 1 и 2 статьи 31.5 КоАП РФ).

Другие важные положения, касающиеся защиты прав лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, закреплены в частях 2–4 статьи 25.1 КоАП РФ.

Вместе с тем, процессуальный статус лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, включает в себя не только права, но и обязанности, которые в статье 25.1 КоАП РФ не закреплены, а разбросаны по различным главам и статьям раздела IV КоАП РФ.

Административно-процессуальный статус потерпевшего (статья 25.2 КоАП РФ). Потерпевшим признаётся физическое лицо или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинён физический, имущественный или моральный вред. Как правило, юридическому лицу может быть причинён имущественный ущерб, но вместе с тем в результате административного правонарушения может пострадать деловая репутация организации.

Административно-процессуальный статус потерпевшего обусловлен процессуальными правами и обязанностями, опосредующими реализацию интереса потерпевшего, как участника производства по делам об административных правонарушениях. При этом, указанные права и обязанности есть элемент содержания процессуального правоотношения, связывающего потерпевшего с судьёй, органом или должностным лицом органа, в производстве которых находится дело об административном правонарушении.

Особенность процессуального положения потерпевшего – физического лица как участника производства по делу об административном правонарушении состоит в том, что им может быть лицо с ограниченной дееспособностью, и полностью недееспособное. Как самостоятельный участник производства, потерпевший вправе действовать на всех его стадиях, за исключением исполнения постановления о назначении административного наказания.

Действующее законодательство об административных правонарушениях, как известно, не предусматривает специальной процессуальной

формы вовлечения потерпевшего в производство по делу об административном правонарушении.

Процессуальные права потерпевшего закреплены в статье 25.2 КоАП РФ, согласно которой потерпевший вправе знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью представителя, обжаловать постановление по данному делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ.

К иным процессуальным правам потерпевшего можно отнести право на возмещение имущественного ущерба и морального вреда, причинённого ему административным правонарушением (статья 4.7 КоАП РФ) и т. д.

На защиту прав потерпевшего направлено также положение, согласно которому дело об административном правонарушении рассматривается с участием потерпевшего, и лишь в отдельных случаях, прямо предусмотренных законом, может быть рассмотрено в его отсутствие.

Кроме того, потерпевший может быть опрошен в соответствии со статьёй 25.6 КоАП РФ в качестве свидетеля.

При этом обязанности потерпевшего также не находят своего закрепления в статье 25.2 КоАП РФ.

Административно-процессуальный статус законных представителей физического лица (статья 25.3 КоАП РФ). Защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, или потерпевшего, являющихся несовершеннолетними либо по своему физическому или психическому состоянию лишённых возможности самостоятельно реализовать свои права, осуществляют их законные представители, которыми являются их родители, усыновители, опекуны или попечители, родственные связи или соответствующие полномочия которых удостоверяются документами, предусмотренными законом.

В этой связи, законные представители физического лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, а также потерпевшего имеют права и несут обязанности, предусмотренные КоАП РФ в отношении представляемых ими лиц.

При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до восемнадцати лет, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя указанного лица. Указанные лица, в случае неявки к судье, в орган, к должностному лицу, рассматривающим дело об административном правонарушении в отношении их подопечных, в соответствии с частью 1 статьи 27.15 КоАП РФ могут быть подвергнуты приводу.

Административно-процессуальный статус законных представителей юридического лица (статья 25.4 КоАП РФ). Защиту прав и законных интересов юридического лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, или юридического лица, являющегося потерпевшим, осуществляют его законные представители, которыми в соответствии с КоАП РФ являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица, полномочия которых подтверждаются документами, удостоверяющими их служебное положение.

В этой связи, законные представители юридического лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, а также юридического лица, являющегося потерпевшим, имеют права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ в отношении представляемых ими лиц.

Как правило, дело об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, рассматривается с участием его законного представителя или защитника. В отсутствие указанных лиц дело может быть рассмотрено лишь в случаях, предусмотренных 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.

При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя юридического лица.

Административно-процессуальный статус защитника и представителя (статья 25.5 КоАП РФ). Для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, в производстве может участвовать защитник, а для оказания юридической помощи потерпевшему – представитель, которыми могут выступать адвокат, полномочия которого подтверждаются соответствующим удостоверением, а при участии в деле – и специальным ордером, или иное лицо, чьи полномочия, удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с гражданским законодательством.

Кроме того, в отличие от иного лица, оказывающего юридическую помощь, полномочия адвоката урегулированы помимо КоАП РФ еще и Федеральным законом от 31.05.2002 года № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

Защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента его возбуждения, а в случаях, предусмотренных статьей 28.6 КоАП РФ, с момента оформления предупреждения или с момента назначения административного штрафа на месте совершения административного правонарушения.

С указанного момента, в целях оказания правовой помощи своему доверителю в рамках производства по делу, защитник и представитель наделяются соответствующими правами для ознакомления со всеми материалами дела, представлению доказательств, заявлению ходатайств и отводов на участие в рассмотрении дела, обжалованию применения мер обеспечения производства по делу, постановления по делу, пользованию иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ.

Административно-процессуальный статус Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей (статья 25.5.1 КоАП РФ). Согласно статье 2 Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»[1] Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей (далее – Уполномоченный) и его рабочий аппарат являются государственным органом 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.

Статьёй 8 Федерального закона от 02.11.2013 № 294-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации" отдельные законодательные акты Российской Федерации» в КоАП РФ включена статья 25.5.1, предусматривающая возможность участия по ходатайству лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении в области предпринимательской деятельности, в качестве защитника, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

Следует учесть, что собственной компетенцией по непосредственному устранению правонарушений или привлечению виновных к административной ответственности, уполномоченный не обладает. Методы его деятельности, как правило, сводятся к убеждению должностных лиц в необходимости точного исполнения возложенных на них обязанностей и соблюдения прав и законных интересов предпринимателей.

Между тем, приравняв Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей к защитнику, законодатель наделил его таким же объёмом прав, который необходим для обеспечения им защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, выступающих в качестве лица, привлекаемого к административной ответственности.

[1] Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации».

К таким правам Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, как участника производства по делам об административных правонарушениях, можно отнести следующие:

– знакомиться со всеми материалами дела;

– представлять доказательства;

– заявлять ходатайства и отводы на участие в рассмотрении дела;

– обжаловать применение мер обеспечения производства по делу, постановление по делу, а также пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ.

Административно-процессуальный статус свидетеля (статья 25.6 КоАП РФ). Важная роль в производстве по делу об административном правонарушении принадлежит свидетелю, являющемуся важнейшим, а зачастую и единственным источником получения объективных сведений о юридически значимых обстоятельствах по делу, имеющих значение для правильного его разрешения, процессуальное положение которого определено в статье 25.6 КоАП РФ.

Свидетелем может быть любое физическое лицо, которому могут быть известны обстоятельства, подлежащие установлению по делу (часть 1 статьи 25.6 КоАП РФ). При этом, возникновение у гражданина свидетельской правосубъектности, не ставится законом в жёсткую зависимость от возраста и состояния здоровья носителя информации.

Часть 2 статьи 25.6 КоАП РФ устанавливает обязанности свидетеля, связанные с осуществлением производства по делам об административных правонарушениях: дать правдивые показания; сообщить все известное ему по делу; ответить на поставленные вопросы; удостоверить своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения его показаний. Эти обязанности свидетеля подкреплены возможностью применения к нему административной ответственности за отказ или за уклонение от исполнения обязанностей свидетеля (статья 17.7 КоАП РФ).

В то же время, согласно данной статье, свидетель вправе:

1) не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, под которыми закон признает родителей, детей, усыновителей, усыновлённых, родных братьев и сестёр, дедушек, бабушек, внуков;

2) давать показания на родном языке или на языке, которым владеет;

3) пользоваться бесплатной помощью переводчика;

4) делать замечания по поводу правильности занесения его показаний в протокол.

В настоящее время КоАП РФ лишь определяет круг близких родственников, показания которых охватываются институтом свидетельского иммунитета, тогда как его значение проявляется и в несколько иной более широкой плоскости. При этом, речь идёт и о свидетельском иммунитете как гарантии независимости субъектов определённых видов профессиональной деятельности.

При опросе несовершеннолетнего свидетеля, не достигшего возраста четырнадцати лет, обязательно присутствие педагога или психолога. В случае необходимости опрос проводится в присутствии законного представителя несовершеннолетнего свидетеля.

Свидетель предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний (статья 17.9 КоАП РФ). Отметим также, что в качестве свидетеля могут быть опрошены также такие участники производства, как потерпевший (часть 4 статьи 25.2 КоАП РФ) и понятой (часть 5 статьи 25.7 КоАП РФ).

Административно-процессуальный статус понятого (статья 25.7 КоАП РФ). Одним из участников производства по делам об административных правонарушениях, обеспечивающим гарантии процессуальных прав в производстве, является понятой, в качестве которого может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо. Число понятых при этом должно быть не менее двух. Об их участии в производстве делается соответствующая запись в протоколе.

Понятым признается лицо, привлекаемое в предусмотренных законом случаях к присутствию при производстве должностным лицом определённых процессуальных действий, предусмотренных главой 27 КоАП РФ и статьёй 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 содержание и результаты.

Из этого следует, что участие понятого является одной из гарантий объективности производства должностным лицом процессуальных действий, а полученные и закреплённые таким образом их результаты принимаются в качестве доказательства в производстве по делу об административном правонарушении.

При этом понятой вправе делать замечания по поводу совершаемых процессуальных действий, которые подлежат занесению в протокол.

В случае необходимости понятой может быть опрошен в качестве свидетеля в соответствии со статьёй 25.6 КоАП РФ.

Однако в последнее время отмечается тенденция снижения роли понятого в производстве процессуальных действий, в связи с тем, что на смену традиционному порядку их осуществления, в контрольно-надзорную деятельность государственных органов все чаще внедряются технические средства, обладающие функциями фото- и видеозаписи, позволяющие осуществлять такие действия даже в самых труднопроходимых местностях и труднодоступных местах и с наименьшим риском для их жизни или здоровья.

В случае применения видеозаписи для фиксации совершения процессуальных действий, за исключением личного досмотра, эти процессуальные действия совершаются в отсутствие понятых, о чем делается запись

в соответствующем протоколе либо акте освидетельствования на состояние алкогольного опьянения. Материалы, полученные при совершении процессуальных действий с применением видеозаписи, прилагаются к соответствующему протоколу либо акту освидетельствования на состояние алкогольного опьянения.

Административно-процессуальный статус специалиста (статья 25.8 КоАП РФ). В качестве специалиста для участия в производстве по делу об административном правонарушении может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее знаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также в применении технических средств.

Для специалиста, как участника производства по делам об административных правонарушениях законодатель закрепляет необходимый объем обязанностей и прав, предусмотренных частями 2 и 4 статьи 25.8 КоАП РФ.

Специалист предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных пояснений (статья 17.9 КоАП РФ). За отказ или за уклонение от исполнения обязанностей, специалист также несёт административную ответственность (статья 17.7 КоАП РФ).

Административно-процессуальный статус эксперта (статья 25.9 КоАП РФ). В качестве эксперта может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела лицо, обладающее специальными познаниями в науке, технике, искусстве или ремесле, достаточными для проведения экспертизы и дачи экспертного заключения.

Одним из основных требований, предъявляемых к эксперту, является наличие компетентности, то есть он должен быть специалистом высокой квалификации, авторитетом в определённой области науки, техники, искусства и ремесла.

Для экспертов**,** являющихся сотрудниками государственных экспертных учреждений, выполнение экспертиз входит в их должностные обязанности, тогда как лица, не являющиеся сотрудниками экспертных учреждений, не обязаны проводить экспертизу и давать заключение помимо их воли. Необходимым условием привлечения в качестве эксперта лица, не являющегося государственным экспертом, является его согласие, выраженное в письменной форме, что требует внесения изменений в часть 1 статьи 26.4 КоАП РФ.

Важное значение, при производстве экспертизы, отводится механизму разъяснения прав, обязанностей и предупреждению об ответственности эксперта, который зависит от способа назначения экспертизы, а именно: судом, органом, должностным лицом, в случае поручения ими производства экспертизы на основании соответствующего определения по делу конкретному эксперту, либо руководителем экспертного учреждения,

в случае, если в определении указывается учреждение, в котором должна быть проведена экспертиза.

Исчерпывающий перечень обстоятельств, исключающих возможность участия эксперта в производстве по делу об административном правонарушении, определён частью 2 статьи 25.12 КоАП РФ.

Форма экспертного заключения и его содержание определены частью 5 статьи 26.4 КоАП РФ, согласно которой эксперт даёт заключение по делу об административном правонарушении в письменной форме.

Для эксперта, как участника производства по делам об административных правонарушениях законодатель закрепляет необходимый объем обязанностей и прав, предусмотренных частями 2 и 5 статьи 25.9 КоАП РФ.

При этом, эксперт имеет право отказаться от дачи заключения, если поставленные вопросы выходят за пределы его специальных познаний или если предоставленных ему материалов недостаточно для дачи заключения.

В то же время, за дачу заведомо ложного заключения эксперт несёт административную ответственность, предусмотренную статьёй 17.9 КоАП РФ. В свою очередь, за отказ или за уклонение от исполнения обязанностей эксперт несёт административную ответственность, предусмотренную статьёй 17.7 КоАП РФ.

Административно-процессуальный статус переводчика (статья 25.10 КоАП РФ). Одним из основных прав участников производства по делам об административных правонарушениях является право говорить на родном языке, для чего в производстве по делу необходимо участие переводчика.

В качестве переводчика может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, владеющее языком или навыками сурдоперевода. Переводчик назначается судом или должностным лицом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении.

Исчерпывающий перечень обстоятельств, исключающих возможность участия переводчика в производстве по делу об административном правонарушении, определён частью 2 статьи 25.12 КоАП.

Для переводчика, как участника производства по делам об административных правонарушениях, законодатель закрепляет необходимый объем обязанностей, предусмотренных частью 3 статьи 25.10 КоАП РФ.

Переводчик предупреждается об административной ответственности за выполнение заведомо неправильного перевода, предусмотренного статьёй 17.9 КоАП РФ. За отказ или за уклонение от исполнения своих обязанностей по делу об административном правонарушении, переводчик несёт административную ответственность, в соответствии со статьёй 17.7 КоАП РФ.

Административно-процессуальный статус прокурора (статья 25.11 КоАП РФ). Особая роль в производстве по делам об административных правонарушениях принадлежит прокурору. Законодательство

об административных правонарушениях подчёркивает двойственную роль прокурора, как представителя государственно-властных структур, как не просто субъекта, ведущего производство, но и как участника производства по делам об административных правонарушениях, и закрепляет часть его процессуальных прав по надзору за состоянием законности при принятии уполномоченными субъектами решений по делам об административных правонарушениях в статье 25.11 КоАП РФ, в то время как его полномочия по возбуждению дел об административных правонарушениях зафиксированы в статье 28.4 КоАП РФ, а полномочия, связанные с пересмотром дел – в статьях 30.10, 30.12 КоАП РФ и др.

Вообще, совокупность процессуальных прав и обязанностей прокурора вытекает из норм Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 22.12.2014) и норм КоАП РФ, в частности ст. 24.6, 25.11, 28.4, 30.10 и др. Осуществляя общий надзор за законностью, КоАП РФ наделяет прокурора определённым объёмом полномочий властного характера в рамках производства по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда (статья 24.6 КоАП РФ).

К таким полномочиям прокурора или его заместителя в соответствии с частью 1 статьи 25.11 и статьёй 28.4 КоАП РФ можно отнести: право возбуждать производство по делу об административном правонарушении в форме постановления, а также выносить определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования с последующим направлением его для рассмотрения и разрешения уполномоченному органу; выносить определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении; участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении; заявлять ходатайства; давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела; приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные законодательством действия.

Кроме того, в соответствии с частью 2 статьи 25.11 КоАП РФ прокурор извещается о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также дела об административном правонарушении, возбуждённого по инициативе прокурора.

Важной процессуальной гарантией принятия объективного решения по делу и соблюдения прав лично заинтересованных в результате дела субъектов является, на наш взгляд, возможность отвода участников, которые могут быть прямо или косвенно заинтересованы в исходе дела. Так, в статье 25.12 КоАП РФ сформулированы обстоятельства, исключающие возможность участия в производстве по делу об административном правонарушении.

В качестве ***защитника*** *и* ***представителя*** к участию в производстве по делу об административном правонарушении не допускаются лица, которые являются сотрудниками государственных органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением правил, нарушение которых явилось основанием для возбуждения данного дела, или которые ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу.

В качестве ***специалиста, эксперта*** *и* ***переводчика*** к участию в производстве по делу об административном правонарушении не допускаются лица, состоящие в родственных отношениях с *лицом, привлекаемым к административной ответственности*, *потерпевшим*, их *законными представителями*, *защитником*, *представителем*, *прокурором*, *судьёй*, *членом коллегиального органа* или *должностным лицом*, в производстве которых находится данное дело, или ранее выступавшие в качестве иных участников производства по данному делу, а равно если имеются основания считать этих лиц лично, прямо или косвенно, заинтересованными в исходе данного дела.

Данная гарантия обеспечивается возможностью осуществления ***отвода*** лиц, участие которых в производстве по делу об административном правонарушении в соответствии со статьёй 25.12 КоАП РФ не допускается.

При наличии предусмотренных законом обстоятельств, исключающих возможность участия лица в качестве защитника, представителя, специалиста, эксперта или переводчика в производстве по делу об административном правонарушении, указанное лицо подлежит отводу.

Исключение возможности участия в производстве осуществляется путём подачи судье, органу, должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, *заявления о самоотводе* или *об отводе*.

Рассмотрев заявление о самоотводе или об отводе, судья, орган, должностное лицо, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, выносит определение об удовлетворении заявления либо об отказе в его удовлетворении.

Также КоАП РФ предусматривает общий порядок возмещения расходов потерпевшему, его законным представителям, свидетелю, специалисту, эксперту, переводчику и понятому (статья 25.14 КоАП РФ), а также правила извещения лиц, участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях (статья 25.15 КоАП РФ).

Глава 14. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

В настоящее время наибольшее число административных правонарушений выявляется сотрудниками ОВД, 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. Ведомственная статистика свидетельствует, что количество административных правонарушений, выявленных сотрудниками ОВД[1], составляет примерно 70 % административной практики всех органов, должностные лица которых уполномочены составлять протоколы о правонарушениях.

Изучение практики деятельности полиции показывает, что в большинстве случаев совершение таких правонарушений, влечёт необходимость оперативной и адекватной реакции со стороны сотрудников ОВД, в том числе в 70 % ситуаций в форме применения некоторых из предусмотренных КоАП РФ мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а именно: доставления, административного задержания, личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, досмотра транспортных средств, изъятия вещей и документов, привода. В процессе применения все они достаточно существенно 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 статьёй 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».

[1] См.: Сведения об административной практике ОВД / Сводные отчёты по России за 2004–2014 годы. – М.: ГИАЦ МВД России.

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 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

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 только, пока ведётся производство (с момента возбуждении дела до его прекращения);

б) как правило, 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, временный запрет деятельности для обеспечения административного приостановления деятельности).

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 и 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), и исполнение принятого по делу решения.

---

[1] Бахрах Д.Н. Административно-процессуальное принуждение // Правоведение. – 1989. – № 3. – С. 60.

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 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;

– о временном запрете деятельности.

Альтернативный порядок предусмотрен для фиксации доставления, личного досмотра, досмотра вещей, изъятия вещей и документов, задержания транспортного средства соответствующего вида.

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* 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 их 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, по нашему мнению, позволяет осуществить наиболее последовательную дифференциацию всех мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, выявить наиболее сходные, объединив их в соответствующие группы.

В зависимости от ***характера правоограничений***, содержащихся в мерах административно-процессуального принуждения, их подразделяют на три группы, а именно, меры, содержащие ограничения:

1) 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) имущественных прав личности (изъятие вещей и документов, арест товаров, транспортных средств, залог за арестованное судно);

3) 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 три группы, а именно, меры, применяемые на стадии:

1) возбуждения дела,

2) рассмотрения дела (привод),

3) исполнения постановления по делу (помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства).

С учетом ***характера функций***, выполняемых мерами обеспечения по делу об административном правонарушении, все они могут быть разделены на четыре основные группы:

1) меры, обеспечивающие *участие в производстве* по делу об административном правонарушении лиц, участие которых является по закону обязательным: доставление (статья 27.2 КоАП РФ), административное задержание (стать 27.3 КоАП РФ), привод (статья 27.15 КоАП РФ), помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации (статья 27.19 КоАП РФ);

2) меры, обеспечивающие *пресечение* выявленного административного правонарушения: отстранение от управления транспортным средством (статья 27.12 КоАП РФ); задержание транспортного средства (статья 27.13 КоАП РФ); временный запрет деятельности (статья 27.16 КоАП РФ);

3) меры, обеспечивающие *обнаружение (выявление) доказательств*: все виды досмотров (статьи 27.7, 27.9 КоАП РФ), осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (статья 27.8 КоАП РФ); изъятие вещей и документов (статья 27.10 КоАП РФ), освидетельствование на состояние алкогольного опьянения (статья 27 12 КоАП РФ), медицинское освидетельствование на состояние опьянения (статья 27 12.1 КоАП РФ);

4) меры, обеспечивающие *сохранение доказательств*: задержание судна, доставленного в порт Российской Федерации (статья 27.13.1 КоАП РФ); арест товаров, транспортных средств и иных вещей (статья 27.14 КоАП РФ), арест судна, доставленного в порт Российской Федерации (статья 27.14.1 КоАП РФ); залог за арестованное судно (статья 27.18 КоАП РФ).

Данный вариант классификации, на наш взгляд, должен быть взят в качестве базового при группировке мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

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 её применения.

§ 2. Меры, обеспечивающие участие в производстве по делу лиц, участие которых по закону является обязательным

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;

4) помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.

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 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» (пункты 1, 2 части 1 статьи 27.2 КоАП РФ).

Доставление – это всего лишь перемещение физического лица 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 ОВД.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод, что доставление, осуществляемое сотрудниками ОВД в соответствии со статьёй 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, 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) порядку и срокам её применения.

Вместе с тем доставление и административное задержание тесно взаимосвязаны между собой, так как первое по действующему законодательству всегда предшествует второму.

Доставление, 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 (статья 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.

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 (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.: часть 3 статьи 28.1 КоАП РФ), а также ***обстоятельства***, по которым стало невозможным составление протокола об административном правонарушении на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным (см.: часть 1 статьи 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;

[1] См.: приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389 «Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан».

– 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 пунктом 14 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции» по письменному заявлению граждан в медицинские организации либо в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции находящихся совместно с ними в жилище граждан в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, если есть основания полагать, что они могут причинить вред жизни и здоровью граждан, нанести ущерб имуществу. Второе из этих видов доставления, относится 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*** (часть 2 статьи 27.2 КоАП РФ).

Наконец, 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.

Основные нарушения процессуальных требований КоАП РФ, встречающиеся в протоколах о применении доставления, составленных должностными лицами ОВД:

– отсутствие указания времени доставления физического лица в помещение ОВД;

– отсутствие подписи доставленного лица.

Административное задержание определяется статьей 27.3 КоАП РФ как «кратковременное ограничение свободы физического лица». Осуществ-

ление административного задержания законодатель связывает с содержанием задержанных лиц «в специально отведенных для этого помещениях»[1] органов, указанных в статье 27.3 КоАП РФ.

Сроки *административного задержания* устанавливает статья 27.5 КоАП РФ. По общему правилу срок административного задержания не должен превышать ***три часа***, 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 физическое лицо может быть подвергнуто административному задержанию на срок ***не более 48 часов***.

Кроме того, на срок не более 48 часов может быть подвергнуто административному задержанию лицо, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест. Чтобы применить данное административное задержание необходимо вначале доставить лицо, совершившее административное правонарушение, влекущее в качестве одной из мер административного наказания административный арест, 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, а лица, находящегося в состоянии опьянения, со времени его вытрезвления.

Должностные лица каких органов, и виды административных правонарушений, по которым они вправе осуществлять административное задержание, перечислены в части 1 статьи 27.2 КоАП РФ. Перечень 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 статьёй 23.3 КоАП РФ рассматривают органы внутренних дел (полиции), 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

[1] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2003 г. № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц».

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 5 мая 2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию» административное задержание в соответствии с пунктами 1 и 2 части 1 статьи 27.3 КоАП РФ осуществляют должностные лица, перечисленные в Перечне должностных лиц системы МВД России, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ.

Раскрывая основания для административного задержания, отметим, что речь идёт 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. А именно, в случаях, предусмотренных статьёй 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».

Задержанные лица содержатся в специально отведённых для этого помещениях органов, указанных в статье 27.3 КоАП РФ, либо в специальных учреждениях, создаваемых в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Указанные помещения должны отвечать санитарным требованиям и исключать возможность их самовольного оставления.

Перед отправлением задержанного лица в специальное помещение должностное лицо, уполномоченное осуществлять административное задержание, организует (проводит) личный досмотр (обыск) и досмотр вещей задержанного лица.

Об осуществлении указанных действий составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе административного задержания.

Одновременно производятся опрос и осмотр задержанного лица в целях выявления у него психических, инфекционных и угрожающих жизни заболеваний.

Задержанные на срок более 3 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, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2005 г. № 205 (в ред. от 26.11.2013).

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 ОВД, встречаются следующие нарушения процессуальных требований КоАП РФ: отсутствуют указания 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 (учёбы), 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 после составления протокола 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: 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], и их отсутствие препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с законом, судья, орган, должностное лицо рассматривающие дело, выносят определение о приводе указанных лиц[2].

Привод может быть применён 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];

– а также 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 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.

---

[1] См.: часть 1 статьи 27.15 КоАП РФ.

[2] См.: часть 3 статьи 29.4, пункт 8 части 1 статьи 29.7 КоАП РФ.

[3] Обязанность дать правдивые показания исполняется свидетелем с учетом его права «не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников», закреплённого в пункте 1 части 3 статьи 25.6 КоАП РФ.

Основанием для осуществления привода является поступившее в орган внутренних дел определение органа внутренних дел (полиции), иного органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении.

Привод осуществляется:

1) органом, уполномоченным на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов, на основании определения судьи или постановления должностного лица указанного органа, рассматривающих дело об административном правонарушении, в ***порядке,*** установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов;

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.

Порядок: Осуществляется привод в порядке, установленном приказом МВД России от 21 июня 2003 года № 438 «Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода». Данным нормативным актом установлен одинаковый порядок осуществления привода как в отношении подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, свидетеля по уголовному делу, так и в отношении указанных в статье 27.15 КоАП РФ лиц по делу об административном правонарушении.

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.

Отметка об исполнении: В Инструкции о порядке осуществления привода (далее – Инструкция) 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 ведётся 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.

Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации (статья 27.19 КоАП РФ).

Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, заключается в их *препровождении в специальные учреждения*, предусмотренные законодательством Российской Федерации, либо в специально отведённые 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.

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[1].

Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации (ст. 27.19 КоАП РФ).

Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, заключается в их препровождении в специальные учреждения, предусмотренные Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», либо в специально отведенные для этого помещения пограничных

[1] См.: приказ 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».

органов и во временном содержании их в таких специальных учреждениях до принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.

Содержание в специальных учреждениях в условиях, исключающих возможность самовольного оставления их, применяется в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства в целях обеспечения исполнения принятого по делу постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации или решения должностного лица пограничного органа в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства по административным правонарушениям в области защиты Государственной границы Российской Федерации.

В специальное учреждение, предусмотренное Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», помещается иностранный гражданин или лицо без гражданства на основании постановления судьи, которое подлежит немедленному исполнению федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов, в порядке, установленном Приказом Минюста России от 11 сентября 2014 года № 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».

§ 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) задержание судна, доставленного в порт Российской Федерации

4) 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 (часть 1 статьи 27.13 КоАП РФ) применяется до устранения причины задержания, в порядке, установленном пунктами 146-148.2 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации

исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения, утверждённого приказом МВД России от 2 марта 2009 г. № 185.

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 основными для этих мер являются не процессуальные цели, 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 частью 1 статьи 12.3, частью 2 статьи 12.5, частями 1 и 2 статьи 12.7 КоАП РФ, подлежат *отстранению от управления транспортным средством* до устранения причины отстранения.

Только сотрудники органов внутренних дел ежегодно применяют данную меру административного пресечения к сотням тысяч водителей автотранспортных средств. Правовым основанием применения сотрудниками ОВД отстранения от управления транспортным средством является статья 27.12. КоАП РФ.

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, с одной стороны, он привязывает это применение к лицам, управляющим средством «соответствующего вида», с другой – ограничивает, о чем свидетельствует приведённый перечень административных правонарушений, где говорится об отстранении от управления только водителей автотранспортных средств. Заметим, что 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 (часть 2 статьи 11.8 КоАП РФ), и другие уполномоченные органы.

КоАП РФ предусматривает два ***основания*** отстранения от управления транспортным средством:

1) достаточные основания полагать, что лицо находится в состоянии опьянения;

[1] Осуществление контрольно-надзорных функции в сфере обеспечения безопасности движения и эксплуатации того или иного вида транспорта принадлежит ГИБДД, Государственной инспекции по маломерным судам и др.

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 (наличие у лица одного или нескольких признаков: запах алкоголя изо рта, неустойчивость позы, нарушение речи, резкое изменение окраски кожных покровов лица, поведение, не соответствующее обстановке)[1].

Вторым основанием отстранения от управления транспортным средством является совершение следующих административных правонарушений:

– управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов на право управления им, регистрационных документов на транспортное средство (часть 1 статьи 12.3 КоАП РФ);

– управление транспортным средством с заведомо неисправными тормозной системой (за исключением стояночного тормоза), рулевым управлением или сцепным устройством (в составе поезда) (часть 2 статьи 12.5 КоАП РФ);

– управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством (за исключением учебной езды) (часть 1 статьи 12.7 КоАП РФ);

– управление транспортным средством водителем, лишенным права управления транспортным средством (часть 2 статьи 12.7 КоАП РФ).

Рассматриваемая мера обеспечения производства применяется сотрудниками ОВД, как ***в целях*** пресечения правонарушений, так и в целях обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Применяя указанную меру, госавтоинспектор 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 сотрудником непосредственно после выявления соответствующих оснований в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи путём запрещения управления этим транспортным средством данным водителем до устранения причины отстранения.

Применение данной меры обеспечения производства сотрудник ОВД оформляет ***протоколом***, который подписывается, как самим сотрудником,

[1] См.: пункт 126 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения.

так и лицом, в отношении которого применена указанная мера. В случае если водитель транспортного средства отказывается от подписи в протоколе, то в нём 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), и 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 частью 1, 2 или 3 статьи 12.21.1 или частью 1 статьи 12.21.2 КоАП РФ, задержание осуществляется путём 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 путём 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 част 1 статьи 27. 13 КоАП РФ, т. е. при нарушениях правил эксплуатации транспортного средства и управления транспортным средством соответствующего вида, предусмотренных 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 и 2 статьи 12.7, частями 1, 3 и 4 статьи 12.8, частями 4 и 5 статьи 12.16, частями 3–4, 6 статьи 12.19, частями 1–3 статьи 12.21.1, частью 1 статьи 12.21.2, статьей 12.26, частью 3 статьи 12.27, частью 2 статьи 14.38, в частности:

- 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 (часть 1 статьи 11.8.1 КоАП РФ);
- управление судном судоводителем или иным лицом, находящимися в состоянии опьянения (статья 11.9 КоАП РФ);
- управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов на право управления им, регистрационных документов на транспортное средство, а равно документов, подтверждающих право владения, пользования или распоряжения управляемым им транспортным средством в отсутствие его владельца (часть 1 статьи 12.3 КоАП РФ);

- управление транспортным средством с заведомо неисправными тормозной системой (за исключением стояночного тормоза), рулевым управлением или сцепным устройством (в составе поезда) (часть 2 статьи 12.5 КоАП РФ);
- управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством (за исключением учебной езды) (часть 1 статьи 12.7 КоАП РФ);
- управление транспортным средством водителем, лишённым права управления транспортным средством (часть 2 статьи 12.7 КоАП РФ);
- управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения (часть 1 статьи 12.8 КоАП РФ);
- управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения и не имеющим права управления транспортными средствами либо лишенным права управления транспортными средствами (часть 3 статьи 12.8 КоАП РФ);
- несоблюдение требований, предписанных дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги, запрещающими остановку или стоянку транспортных средств, за исключением случая, предусмотренного частью 5 настоящей статьи (часть 4 статьи 12.16 КоАП РФ);
- нарушение, предусмотренное частью 4 настоящей статьи, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге (часть 5 статьи 12.16 КоАП РФ);
- остановка или стоянка транспортных средств на пешеходном переходе и ближе 5 метров перед ним, за исключением вынужденной остановки и случая, предусмотренного частью 6 настоящей статьи, либо нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств на тротуаре, за исключением случая, предусмотренного частью 6 настоящей статьи (часть 3 статьи 12.19 КоАП РФ);
- остановка или стоянка транспортных средств в местах остановки маршрутных транспортных средств или стоянки легковых такси либо ближе 15 метров от мест остановки маршрутных транспортных средств или стоянки легковых такси, за исключением остановки для посадки или высадки пассажиров, вынужденной остановки и случаев, предусмотренных частями 4 и 6 настоящей статьи (часть 3.1 статьи 12.19 КоАП РФ);
- остановка или стоянка транспортных средств на трамвайных путях либо остановка или стоянка транспортных средств далее первого ряда от края проезжей части, за исключением вынужденной остановки и случаев, предусмотренных частями 4 и 6 настоящей статьи (часть 3.2 статьи 12.19 КоАП РФ);
- нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств на проезжей части, повлекшее создание препятствий для движения других транспортных средств, а равно остановка или стоянка транспортного средства в тоннеле (часть 4 статьи 12.19 КоАП РФ);

- перевозка крупногабаритных и тяжеловесных грузов без специального разрешения и специального пропуска в случае, если получение такого пропуска обязательно, а равно с отклонением от указанного в специальном разрешении маршрута движения (часть 1 статьи 12.21.1 КоАП РФ);
- перевозка крупногабаритных грузов с превышением габаритов, указанных в специальном разрешении, более чем на 10 сантиметров (часть 2 статьи 12.21.1 КоАП РФ);
- перевозка тяжеловесных грузов с превышением разрешённых максимальной массы или нагрузки на ось, указанных в специальном разрешении, более чем на 5 процентов (часть 3 статьи 12.21.1 КоАП РФ);
- перевозка опасных грузов водителем, не имеющим свидетельства о подготовке водителей транспортных средств, перевозящих опасные грузы, свидетельства о допуске транспортного средства к перевозке опасных грузов, специального разрешения, согласованного маршрута перевозки или аварийной карточки системы информации об опасности, предусмотренных правилами перевозки опасных грузов, а равно перевозка опасных грузов на транспортном средстве, конструкция которого не соответствует требованиям правил перевозки опасных грузов или на котором отсутствуют элементы системы информации об опасности либо оборудование или средства, применяемые для ликвидации последствий происшествия при перевозке опасных грузов, либо несоблюдение условий перевозки опасных грузов, предусмотренных указанными правилами (часть 1 статьи 12.21.2 КоАП РФ);
- невыполнение водителем законного требования сотрудника полиции о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения (статья 12.26 КоАП РФ);
- невыполнение требования Правил дорожного движения о запрещении водителю употреблять алкогольные напитки, наркотические или психотропные вещества после дорожно-транспортного происшествия, к которому он причастен, либо после того, как транспортное средство было остановлено по требованию сотрудника полиции, до проведения уполномоченным должностным лицом освидетельствования в целях установления состояния опьянения или до принятия уполномоченным должностным лицом решения об освобождении от проведения такого освидетельствования (часть 3 статьи 12.27 КоАП РФ).

Кто применяет: необходимые действия по задержанию транспортного средства вправе осуществлять *должностные лица, уполномоченные составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях*. Указанными должностными лицами составляется протокол о применении данной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Документирование: ***протокол*** *о задержании транспортного средства* составляется по форме, установленной пунктами 147.7–147.8 Административного регламента МВД России исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного

движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения. Копия протокола о задержании транспортного средства вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Протокол о задержании транспортного средства в отсутствие водителя составляется в присутствии двух понятых.

Срок задержания транспортного средства исчисляется с момента составления протокола об административном правонарушении.

В случае устранения причины задержания транспортного средства на месте выявления административного правонарушения (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.

Особенности осуществления задержания судна, доставленного в порт Российской Федерации, устанавливаются положениями ст. 27.13.1 КоАП РФ.

Срок задержания судна исчисляется с момента составления протокола о задержании судна и не может превышать ***72 часа***. По истечении срока задержания судно подлежит освобождению либо аресту в порядке, предусмотренном статьёй 27.14.1 настоящего Кодекса.

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.

Порядок хранения, содержания, обеспечения безопасной стоянки и возврата задержанных судов и порядок возмещения владельцам объектов инфраструктуры портов расходов, связанных с хранением судна и обеспечением жизнедеятельности его экипажа, устанавливаются Правительством Российской Федерации[1].

Временный запрет деятельности (ст. 27.16 КоАП РФ) заключается в кратковременном, установленном на срок до рассмотрения дела судом

[1] Постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1452 «О хранении, содержании, обеспечении безопасной стоянки и возврата задержанных или арестованных судов, возмещении владельцам объектов инфраструктуры портов расходов, связанных с хранением судна и обеспечением жизнедеятельности его экипажа».

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 (пункт 9 статьи 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), и если предотвращение указанных обстоятельств другими способами невозможно.

Кто применяет. Временный запрет деятельности осуществляется должностным лицом, уполномоченным в соответствии со статьёй 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 ОВД при выявлении правонарушений, 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 ведётся 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, закреплённым в статье 1.5 КоАП РФ, «лицо, в отношении которого ведётся 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 (статья 27.7);

– осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (статья 27.8);

– досмотр транспортного средства (статья 27.9);

– изъятие вещей и документов (статья 27.10);

– освидетельствование на состояние алкогольного опьянения (часть 1.1, часть 6, часть 7 статьи 27.12);

– направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения (часть 1.1, часть 6.1, часть 7 статьи 27.12, статья 27.12.1);

– арест товаров, транспортных средств и иных вещей (статья 27.14);

– арест судна, доставленного в порт Российской Федерации (статья 27.14.1).

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. 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, закреплённого в пункте 1 статьи 28.1 КоАП РФ, в целях обнаружения 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 ведётся 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 ФЗ «О полиции» полиции

---

[1] Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией: учебное пособие. – М.: МВШМ МВД СССР, 1987. – С. 37.

[2] Кисин В.Р. Указ. соч. – С. 43.

предоставлено вправо осуществлять личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей в порядке, установленном в соответствии с законодательством об административных правонарушениях, «при наличии достаточных данных полагать, что граждане имеют при себе оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры либо ядовитые или радиоактивные вещества» (пункт 16 статьи 13 ФЗ «О полиции»).

Цель личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, состоит не только в обнаружении вещественных доказательств[1] 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.*

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 проведённого личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице.

Досмотр транспортного средства любого вида осуществляется в целях *обнаружения* орудий совершения либо предметов административного правонарушения в соответствии со статьёй 27.9 КоАП РФ. 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 даёт, т. е. 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 осуществлён в отсутствие указанного лица. В случае необходимости применяются фото- и киносъёмка, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

---

[1] Под вещественными доказательствами по делу об административном правонарушении в соответствии с частью 1 статьи 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.

Думается, что досмотр транспортных средств, как мера административно-процессуального принуждения, может применяться только при наличии повода к возбуждению дела об административном правонарушении и об этом должно быть прямо указано в статье 27.9 КоАП РФ. Часть 1 статьи 27.9 КоАП РФ после слова «осуществляется» следует дополнить словами «при наличии поводов к возбуждению дела об административном правонарушении, закреплённых в части 1 статьи 28.1 настоящего Кодекса».

Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю используемых для осуществления предпринимательской деятельности помещений, территорий, находящихся там вещей и документов (статья 27.8 КоАП РФ). 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.

Приведённые 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.

Изъятие вещей и документов. 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 (т. е. 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 (т. е. 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 трёх 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.

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.

Изъятые вещи в случаях, установленных статьёй 27.11 КоАП РФ, подлежат оценке.

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей. 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 статьёй 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 административном 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 статьёй 27.14.1 КоАП РФ и постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1452.

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 досмотре 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, по нашему мнению, 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.

В рамках производства по делу об административном правонарушении в соответствии с частью 1 и частью 1.1 статьи 27.12 КоАП РФ[1] предусмотрены также такие меры, как *освидетельствование на состояние алкогольного опьянения*, лиц, управляющих транспортными средствами и 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.

[1] В редакции Федерального закона от 23 июля 2013 года № 196-ФЗ.

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения. 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, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения осуществляются в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2008 г. № 475 «Об утверждении Правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством».

Достаточными основаниями 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 Вооружённых сил Российской Федерации, внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти или спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, – также должностными лицами военной автомобильной инспекции в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

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, разрешённых к применению Федеральной

службой по надзору в сфере здравоохранения, поверенных в установленном порядке Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии, тип которых внесён в государственный реестр утверждённых 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 (часть 1.1 статьи 27.12, статья 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

[1] Форма акта утверждена приказом МВД России от 4 августа 2008 г. № 676 «Об утверждении форм акта освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и протокола о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения».

лицо подлежит направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения (часть 1.1 статьи 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 (часть 1 статьи 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 осуществляются только должностными лицами, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, т. е., в органах внутренних дел такое право предоставлено, главным образом, сотрудникам ГИБДД.

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, к примеру, следующие административные правонарушения:

– потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача (статья 6.9 КоАП РФ);

– стрельба из оружия в населённых пунктах или в других не отведённых для этого местах лицом, находящимся в состоянии опьянения (часть 3 статьи 20.13 КоАП РФ);

– нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ (статья 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 статьёй 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, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 23 января 2015 г. № 37.

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 соответствующего 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 устанавливаются приказом Минздрава России от 14 июля 2003 г. № 308 «О медицинском освидетельствовании на состояние опьянения».

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.

Глава 15. Исполнительное производство

§ 1. Понятие, правовое регулирование, цели и задачи исполнительного производства

Как отмечалось в первой главе данного учебника, мы рассматриваем ***исполнительное производство*** в качестве одного из видов административных производств, входящих в административный процесс, а законодательство, его регламентирующее, административно-процессуальным. Однако в литературе можно встретить и другие мнения, например: ряд авторов считают исполнительное производство стадией гражданского (арбитражного) процесса[1]; называют исполнительное производство основой самостоятельной отрасли права (исполнительного или исполнительного процессуального права)[2], либо называют исполнительное производство самостоятельным комплексным правовым образованием[3].

Авторский коллектив учебника разделяет точку зрения группы авторов, которые относят исполнительное производство к разновидности юрисдикционного (правоохранительного) административного производства, входящего в состав административного процесса[4].

Отметим, что своеобразие исполнительного производства заключается в том, что оно находится в сфере совместного правового регулирования гражданско-процессуальных и административно-процессуальных норм.

Так, правовую основу исполнительного производства составляют: Конституция Российской Федерации; Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (статьи 428–446), Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (статьи 318–332), Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» (далее – Закон о судебных приставах), Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – Закон об исполнительном производстве), а также принятые в соответ-

---

[1] См. напр.: Морозова И.Б., Треушников А.М. Исполнительное производство. – М.: Городец, 2007; Боннер А.Т. Неисковые производства в гражданском процессе. – М.: Проспект, 2012. и др.

[2] Подробнее об этом см. напр.: Гуреев В.А., Гущин В.В. Исполнительное производство: учебник. – М.: Статут, 2014; Шерстюк В.М. Система советского гражданского процессуального права. – М., 1989. – С. 23; Арбитражный процесс: учебник для вузов / под общ. ред. Я.Ф. Фархтдинова. – СПб.: Питер, 2003. – С. 24; Валеев Д.Х. Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве» (с постатейными материалами). – М.: Статут, 2011. и др.

[3] См.: Ярков В.В. Гражданский процесс. – М.: БЕК, 2000. – С. 448.

[4] См.: напр.: Панова И.В. Административно-процессуальное право России. – М., 2012. – С. 132; Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. – СПб., 2008. – С. 354, 516; Тимошенко И.В. Административно-процессуальная деятельность (административный процесс). – Ростов-на-Дону, 2007. – С. 24, 218; Административно-процессуальное право: курс лекций. – М., 2009. – С. 15, 193.

ствии с ними нормативные акты Президента Российской Федерации, в частности: Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1316 «Вопросы Федеральной службы судебных приставов», отдельные постановления Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты, в том числе приказы и административные регламенты Министерства юстиции Российской Федерации.

Обращая внимание на такую специфику правового регулирования, В.Д. Сорокин высказывал мнение о том, что производство с аналогичным названием, предусмотренное действующим Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации применимо для соответствующих вариантов добровольного исполнения судебных решений. Что же касается принудительного исполнения судебных решений, то оно полностью перешло в сферу деятельности органов исполнительной власти и, следовательно, выступает как производство в административном процессе[1].

Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» не даёт определения «исполнительного производства». В данном законе установлена лишь сфера его действия, которая включает в себя определение условий и порядка «принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, которым при осуществлении установленных федеральным законом полномочий предоставлено право возлагать на физических лиц, юридических лиц, Российскую Федерацию, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования обязанности по передаче другим гражданам, организациям или в соответствующие бюджеты денежных средств и иного имущества либо совершению в их пользу определенных действий или воздержанию от совершения определенных действий.

Условия и порядок исполнения судебных актов по передаче гражданам, организациям денежных средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации устанавливаются бюджетным законодательством Российской Федерации.

Условия и порядок исполнения отдельных судебных актов, актов других органов и должностных лиц могут устанавливаться иными федеральными законами»[2].

Анализ работ названных выше и иных авторов[3], посвященных исполнительному производству, и положений действующего законодательства

---

[1] См.: Сорокин В.Д. Избранные труды. – СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – С. 682.

[2] Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (в ред. от 28.12.2016).

[3] См.: напр.: Гражданский процесс: учебник / под ред. проф. М.К. Треушникова. – М., 2003. – С. 546; Свирин Ю.А. Дивергенция в системе права: монография. – М.: Астра Полиграфия, 2012. – 392 с.; Бурмаков И.Ю. Проблемы организации исполнительного производства в Российской Федерации. – М., 2001. – С. 22; Балашов А.Н., Балашова И.Н., Исаенкова О.В. Исполнительное производство в Российской

позволяет выделить основные признаки исполнительного производства, среди которых следует назвать:

– обязательность участия в данном производстве специальных субъектов – судебных приставов-исполнителей;

– принудительный характер деятельности уполномоченных субъектов;

– исполнение в рамках данного производства не только судебных решений, но и решений других уполномоченных действующим законодательством органов;

– осуществление государственного принуждения в целях защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

Исходя из названных признаков, которыми обладает исполнительное производство, а также тех задач, которые решаются в ходе его осуществления представляется возможным предложить следующее определение.

Исполнительное производство — это вид административного производства, представляющий собой деятельность судебных приставов-исполнителей и других уполномоченных субъектов, осуществляемую в процессе реализации судебных исполнительных листов и иных установленных действующим законодательством исполнительных документов посредством государственного принуждения в целях восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций и обеспечения исполнения обязательств по международным договорам Российской Федерации.

Таким образом, исполнительное производство представляет собой правоприменительную деятельность, и является формой реализации правоприменительной функции исполнительной власти, осуществляемой с помощью принятия индивидуальных правовых актов, определяющих права, обязанности и меру юридической ответственности конкретных лиц. Индивидуально-правовые акты, принимаемые ими, «непосредственно влекут за собой юридические последствия, выступают в качестве юридических фактов, служат основанием возникновения, изменения или прекращения конкретного правоотношения»[1].

В статье 12 Закона об исполнительном производстве названы следующие виды исполнительных документов, которые могут быть предъявлены к исполнению:

1) исполнительные листы, выдаваемые судами общей юрисдикции и арбитражными судами на основании принимаемых ими судебных актов;

2) судебные приказы;

3) нотариально удостоверенные соглашения об уплате алиментов или их нотариально удостоверенные копии;

4) удостоверения, выдаваемые комиссиями по трудовым спорам;

Федерации: курс лекций: учебное пособие для вузов / под ред. О.В. Исаенковой. – М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008. – С. 57.

[1] Административная реформа в России / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. – М., 2006. – С. 102.

4.1) акты Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации о взыскании денежных средств с должника-гражданина, зарегистрированного в установленном порядке в качестве индивидуального предпринимателя, без приложения документов, содержащих отметки банков или иных кредитных организаций, в случае, если должник вправе осуществлять предпринимательскую деятельность без открытия расчетного и иных счетов;

5) акты органов, осуществляющих контрольные функции, за исключением исполнительных документов, указанных в пункте 4.1 настоящей части, о взыскании денежных средств с приложением документов, содержащих отметки банков или иных кредитных организаций, в которых открыты расчетные и иные счета должника, о полном или частичном неисполнении требований указанных органов в связи с отсутствием на счетах должника денежных средств, достаточных для удовлетворения этих требований;

6) судебные акты, акты других органов и должностных лиц по делам об административных правонарушениях;

7) постановления судебного пристава-исполнителя;

8) акты других органов в случаях, предусмотренных федеральным законом;

9) исполнительная надпись нотариуса при наличии соглашения о внесудебном порядке обращения взыскания на заложенное имущество, заключенного в виде отдельного договора или включенного в договор о залоге;

10) запрос центрального органа, назначенного в Российской Федерации в целях обеспечения исполнения обязательств по международному договору Российской Федерации, о розыске ребенка, незаконно перемещенного в Российскую Федерацию или удерживаемого в Российской Федерации (далее – запрос центрального органа о розыске ребенка).

В случае утраты подлинника исполнительного документа основанием для исполнения является его дубликат, выдаваемый в установленном порядке судом, другим органом или должностным лицом, принявшим соответствующий акт.

На основании направленных (предъявленных) исполнительных документов должностные лица Федеральной службы судебных приставов (ФССП) России принимают соответствующие решения по вопросам исполнительного производства, которые в соответствии с положениями статьи 14 Федерального закона «Об исполнительном производстве» оформляются в виде постановлений. В постановлении судебного пристава-исполнителя должны быть указаны:

1) наименование подразделения судебных приставов и его адрес;

2) дата вынесения постановления;

3) должность, фамилия и инициалы лица, вынесшего постановление;

4) наименование и номер исполнительного производства, по которому выносится постановление;

5) вопрос, по которому выносится постановление;

6) основания принимаемого решения со ссылкой на федеральные законы и иные нормативные правовые акты;

7) решение, принятое по рассматриваемому вопросу;

8) порядок обжалования постановления.

В частности, в ходе исполнительного производства судебный пристав-исполнитель выносит постановления по следующим вопросам:

– о возбуждении либо отказе в возбуждении исполнительного производства;

– об отложении или отказе в отложении исполнительных действий или применения мер принудительного исполнения;

– о приостановлении или прекращении исполнительного производства;

– об окончании исполнительного производства и о возвращении взыскателю исполнительного документа.

Постановления судебного пристава-исполнителя по вопросам исполнительного производства являются индивидуально-правоприменительными актами, порождают права и обязанности для участников исполнительного производства, являются основанием для применения мер принудительного исполнения.

Поскольку исполнительное производство обеспечивает достижение материально-правовой цели юрисдикционной деятельности, именно по нему можно судить об эффективности и действенности правовой защиты в целом. В литературе в связи с этим подчеркивается, что «ошибки, допущенные в ходе исполнительного производства, могут не только свести на нет всю правоохранительную деятельность по защите конкретных прав, свобод и законных интересов, но и привести к противоположному результату – нарушению субъективных материальных прав и охраняемых законом интересов субъектов правоотношений»[1].

Цель исполнительного производства состоит в том, чтобы, «не меняя сущности вынесенного судом или иным уполномоченным органом акта, принудительно его исполнить с помощью специально предусмотренных законом средств»[2].

Под целью исполнительного производства предлагается понимать защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Данная цель аналогична тем, которые стоят перед гражданским процессуальным и арбитражным процессуальным судопроизводством (статья 2 ГПК РФ, статья 2 АПК РФ)[3]. Нам представляется, что данная цель действительно характерна для деятельности судебных органов в рамках

---

[1] Исаенкова О.В., Балашов А.Н., Балашова И.Н. Исполнительное производство в Российской Федерации: курс лекций: учебное пособие для вузов / под ред. О.В. Исаенковой. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008.

[2] Ситкова Л.Б., Свирин Ю.А. Онтологическая природа гражданского исполнительного права // Исполнительное право. – 2009. – № 4. – С. 25.

[3] Административно-процессуальное право: курс лекций. – М.: ЦОКР МВД России, 2009. – С. 194.

гражданского или арбитражного судопроизводства, тогда как *целями исполнительного производства*, входящего в состав административного процесса будут являться ***восстановление*** нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, а также обеспечение исполнения обязательств по международным договорам Российской Федерации.

Необходимо указать на то, что поставленные цели могут и не быть достигнуты по различным причинам, например, в случае смерти взыскателя-гражданина (должника-гражданина), объявления его умершим или признания безвестно отсутствующим, если установленные судебным актом, актом другого органа или должностного лица требования или обязанности не могут перейти к правопреемнику и не могут быть реализованы доверительным управляющим, назначенным органом опеки и попечительства; утраты возможности исполнения исполнительного документа, обязывающего должника совершить определенные действия (воздержаться от совершения определенных действий); отказа взыскателя от получения вещи, изъятой у должника при исполнении исполнительного документа, содержащего требование о передаче ее взыскателю и т. д.

Для наиболее эффективного достижения названных целей статья 2 Закона об исполнительном производстве формулирует следующие ***задачи***:

– правильное исполнение судебных и иных актов, предусмотренных действующим законодательством;

– своевременное исполнение судебных и иных актов, предусмотренных действующим законодательством.

Правильное исполнение заключается в исполнении судебных и иных актов в строгом соответствии с законодательством об исполнительном производстве, с соблюдением прав не только граждан и организаций, являющихся сторонами исполнительного производства, но и иных заинтересованных лиц.

Выполнение данной задачи может быть затруднено в случае неясности требований, например, резолютивной части судебного решения, в связи, с чем законодатель предусматривает не только институт разъяснения судебного решения, но и впервые – институт разъяснения исполнительного документа, способа и порядка его исполнения (статья 433 ГПК РФ, статья 32 Закона об исполнительном производстве).

Под *своевременным исполнением* судебных и иных актов понимается исполнение указанных актов в предусмотренные Законом об исполнительном производстве сроки. По общему правилу, закреплённому в статье 36 указанного закона, требования исполнительного документа должны быть исполнены судебным приставом-исполнителем в двухмесячный срок со дня возбуждения исполнительного производства. Если срок исполнения содержащихся в исполнительном документе требований установлен федеральным законом или исполнительным документом, то требования должны быть исполнены в срок, установленный соответственно федеральным законом или исполнительным документом.

Важно отметить, что в качестве задачи исполнительного производства законодатель предусмотрел не быстроту, а именно своевременность исполнения судебных и иных актов. Известно, что быстрота осуществления каких-либо действий не означает их качество и целесообразность в тот или иной момент. Действия по исполнению судебных и иных актов должны исполняться настолько быстро, насколько этого требуют интересы сторон исполнительного производства, иных заинтересованных лиц, а также в соответствии со сроками, установленными действующим законодательством.

Исполнительное производство осуществляется на следующих принципах:

1) законности;

2) своевременности совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения;

3) уважения чести и достоинства гражданина;

4) неприкосновенности минимума имущества, необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи;

5) соотносимости объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения.

§ 2. Субъекты и участники исполнительного производства

В статье 5 Закона об исполнительном производстве установлено, что принудительное исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц в порядке, установленном законодательством, возлагается на Федеральную службу судебных приставов и её территориальные органы.

Непосредственное осуществление функций по принудительному исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц возлагается на судебных приставов-исполнителей структурных подразделений Федеральной службы судебных приставов и судебных приставов-исполнителей структурных подразделений территориальных органов Федеральной службы судебных приставов.

Полномочия судебных приставов-исполнителей также определяются Федеральным законом «О судебных приставах» и иными федеральными законами.

Таким образом, основным и обязательным субъектом правоотношений, возникающих в исполнительном производстве, является судебный пристав-исполнитель. Вся его деятельность направлена на достижение конечной цели исполнительного производства – быстрое и реальное исполнение судебных и несудебных актов. Для достижения указанной цели судебный пристав-исполнитель осуществляет принудительное исполнение в пределах полномочий, которыми наделило его государство.

В статье 4 Закона о судебных приставах, установлено, что «судебные приставы в зависимости от исполняемых ими обязанностей подразделяются на судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов и судебных приставов-исполнителей».

Судебные приставы исполняют возложенные на них обязанности в структурных подразделениях Федеральной службы судебных приставов (судебные приставы при руководителе Федеральной службы судебных приставов – главном судебном приставе Российской Федерации) и структурных подразделениях территориальных органов Федеральной службы судебных приставов.

В процессе принудительного исполнения судебных актов и актов других органов в рамках исполнительного производства судебный пристав-исполнитель:

– принимает меры по своевременному, полному и правильному исполнению исполнительных документов;

– предоставляет сторонам исполнительного производства (далее – стороны) или их представителям возможность знакомиться с материалами исполнительного производства, делать из них выписки, снимать с них копии;

– рассматривает заявления сторон по поводу исполнительного производства и их ходатайства, выносит соответствующие постановления, разъясняя сроки и порядок их обжалования;

– обязан взять самоотвод, если он заинтересован в ходе исполнительного производства, либо имеются иные обстоятельства, вызывающие сомнения в его беспристрастности;

– получает и обрабатывает персональные данные при условии, что они необходимы для своевременного, полного и правильного исполнения исполнительных документов, в объеме, необходимом для этого;

– объявляет розыск должника по исполнительному документу, его имущества или розыск ребенка по исполнительному документу, содержащему требование об отобрании или о передаче ребенка, порядке общения с ребенком, требование о возвращении незаконно перемещенного в Российскую Федерацию или удерживаемого в Российской Федерации ребенка или об осуществлении в отношении такого ребенка прав доступа на основании международного договора Российской Федерации, и осуществляет такой розыск в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– осуществляет на основании судебного акта по гражданскому делу розыск гражданина – ответчика и (или) ребёнка 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;

– осуществляет производство по делам об административных правонарушениях в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях;

– при выявлении признаков преступления составляет сообщение об этом и направляет его начальнику органа дознания (старшему судебному

приставу) для принятия решения в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством.

Закон о судебных приставах также детально регламентирует полномочия судебных приставов-исполнителей. В частности, в соответствии с положениями статьи 12 они имеют право при осуществлении данных действий:

1) получать при совершении исполнительных действий необходимую информацию, в том числе персональные данные, объяснения и справки;

2) проводить у работодателей проверку исполнения исполнительных документов на работающих у них должников и ведения финансовой документации по исполнению указанных документов;

3) давать гражданам и организациям, участвующим в исполнительном производстве, поручения по вопросам совершения конкретных исполнительных действий;

4) входить в помещения и хранилища, занимаемые должниками или принадлежащие им, производить осмотры указанных помещений и хранилищ, при необходимости вскрывать их, а также на основании определения соответствующего суда совершать указанные действия в отношении помещений и хранилищ, занимаемых другими лицами или принадлежащих им;

5) арестовывать, изымать, передавать на хранение и реализовывать арестованное имущество, за исключением имущества, изъятого из оборота в соответствии с законом;

6) налагать арест на денежные средства и иные ценности должника, находящиеся на счетах, во вкладах или на хранении в банках и иных кредитных организациях, в размере, указанном в исполнительном документе;

7) использовать нежилые помещения при согласии собственника для временного хранения изъятого имущества, возлагать на соответствующих лиц обязанность по его хранению, использовать транспорт взыскателя или должника для перевозки имущества с отнесением расходов за счет должника;

8) в случае неясности положений исполнительного документа, способа и порядка его исполнения обратиться в суд, другой орган или к должностному лицу, выдавшим исполнительный документ, с заявлением о разъяснении способа и порядка его исполнения;

9) объявлять розыск должника, его имущества или розыск ребенка;

10) вызывать граждан и должностных лиц по исполнительным документам, находящимся в производстве;

11) при совершении исполнительных действий проверять документы, удостоверяющие личность, у лиц, участвующих в исполнительном производстве;

12) при производстве розыска должника, его имущества, розыска ребёнка (исполнительного розыска) или при производстве на основании судебного акта по гражданскому делу гражданина - ответчика и (или) ребёнка проводить исполнительно-разыскные действия: запрашивать из банков данных оперативно-справочной, разыскной информации и обрабатывать необходимые для производства розыска персональные данные, в том числе

сведения о лицах и об их имуществе, проверять документы, удостоверяющие личность гражданина, если имеются основания полагать, что он и (или) его имущество находятся в розыске или он удерживает ребёнка, находящегося в розыске, осуществлять отождествление личности, опрашивать граждан, наводить справки, изучать документы, осматривать имущество, обследовать помещения, здания, сооружения, участки местности, занимаемые разыскиваемыми лицами или принадлежащие им, а также транспортные средства, принадлежащие указанным лицам;

13) при исполнении служебных обязанностей обращаться за содействием к сотрудникам органов внутренних дел, органов миграционного учета, органов федеральной службы безопасности, органов, уполномоченных в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, иных органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также к военнослужащим и сотрудникам войск национальной гвардии Российской Федерации;

14) совершать иные действия, предусмотренные Федеральным законом «Об исполнительном производстве».

Законодательство также закрепляет правовое положение иных лиц, участвующих в производстве. Так, Закон об исполнительном производстве содержит главу 6 «Лица, участвующие в исполнительном производстве». Статья 48 данного закона устанавливает, что лицами, участвующими в исполнительном производстве, являются:

1) взыскатель и должник (далее также – стороны исполнительного производства);

2) лица, непосредственно исполняющие требования, содержащиеся в исполнительном документе;

3) иные лица, содействующие исполнению требований, содержащихся в исполнительном документе (переводчик, понятые, специалист, лицо, которому судебным приставом-исполнителем передано под охрану или на хранение арестованное имущество, и другие).

Дадим правовую характеристику лиц, участвующих в исполнительном производстве.

В первую группу входят *стороны* исполнительного производства – взыскатель и должник.

Взыскателем является гражданин или организация, в пользу или в интересах которого выдан исполнительный документ. Представляется, что формулировка данной статьи ставит отдельные категории субъектов вне правовой защиты со стороны государства, что является нарушением конституционного принципа равенства всех перед законом.

Поскольку взыскатель – это тот, в чью пользу осуществляется принудительное исполнение, он наиболее заинтересован в результате исполнительного производства, так как удовлетворение его той или иной потребности прямо зависит от своевременного, полного и правильного исполнения требований исполнительного документа.

Должником является гражданин или организация, обязанные по исполнительному документу совершить определенные действия (передать денежные средства и иное имущество, исполнить иные обязанности или запреты, предусмотренные исполнительным документом) или воздержаться от их совершения. Представляется, что и в этой части законодатель необоснованно сужает круг обязанных субъектов.

Должник также заинтересован в ходе исполнительного производства, но у него есть собственный интерес, который заключается в том, чтобы скрыть собственное имущество от принудительного взыскания либо иным образом воспрепятствовать осуществлению исполнения. В соответствии с пунктом 5 статьи 69 Закона об исполнительном производстве ему предоставлено право, указать на те виды имущества или предметы, на которые следует обратить взыскание в первую очередь, однако окончательно очередность обращения взыскания на денежные средства и иное имущество должника определяется все же судебным приставом-исполнителем.

Стороны исполнительного производства наделены правами и обязанностями, к которым нужно отнести следующие:

– знакомиться с материалами исполнительного производства, делать из них выписки, снимать с них копии;

– представлять дополнительные материалы;

– заявлять ходатайства;

– участвовать в совершении исполнительных действий;

– давать устные и письменные объяснения в процессе совершения исполнительных действий;

– приводить свои доводы по всем вопросам, возникающим в ходе исполнительного производства, возражать против ходатайств и доводов других лиц, участвующих в исполнительном производстве;

– заявлять отводы;

– обжаловать постановления судебного пристава-исполнителя, его действия (бездействие) а также имеют иные права, предусмотренные законодательством Российской Федерации об исполнительном производстве. До окончания исполнительного производства стороны исполнительного производства вправе заключить мировое соглашение, утверждаемое в судебном порядке.

Необходимо отметить, что в исполнительном производстве действует институт правопреемства (статья 52 Закона об исполнительном производстве), установленный материальным и процессуальным законодательством.

Правопреемство допускается в случае смерти гражданина, реорганизации юридического лица, уступки требования, перевода долга, т. е. в тех случаях, когда права и обязанности одного из субъектов правоотношений в силу указанных причин переходят к другому лицу, которое до этого не принимало участия в исполнительном производстве.

Судебный пристав-исполнитель производит замену стороны исполнительного производства:

– на основании судебного акта о замене стороны исполнительного производства правопреемником по исполнительному документу, выданному на основании судебного акта или являющегося судебным актом;

– на основании правоустанавливающих документов, подтверждающих выбытие стороны исполнительного производства, по исполнительному документу, выданному иным органом или должностным лицом, в случае, если такое правопреемство допускается законодательством Российской Федерации, с передачей правопреемнику прав и обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации.

Таким образом, вопрос о замене стороны в исполнительном производстве правопреемником рассматривается по заявлению правопреемника выбывшей стороны, противоположной стороны в исполнительном производстве, или судебного пристава-исполнителя. Судебный пристав-исполнитель самостоятельно не может определить правопреемника стороны в исполнительном производстве. Это осуществляется в порядке, установленном федеральным законом, судом или арбитражным судом, если исполнительный документ выдан последним (статья 48 АПК РФ, статья 44 ГПК РФ)[1].

При замене одной из сторон в исполнительном производстве правопреемником процесс исполнения судебным приставом-исполнителем исполнительного документа продолжается, а не начинается заново, так как для правопреемника обязательны все действия, совершенные до его вступления в исполнительное производство, в той мере, в какой они были бы обязательны для правопредшественника.

О замене стороны исполнительного производства правопреемником судебный пристав-исполнитель выносит постановление, которое утверждается старшим судебным приставом или его заместителем и копия которого не позднее дня, следующего за днем его вынесения, направляется взыскателю и должнику, а также в суд, другой орган или должностному лицу, выдавшим исполнительный документ. Для правопреемника все действия, совершенные до его вступления в исполнительное производство, обязательны в той мере, в какой они были бы обязательны для стороны, которую правопреемник заменил.

Вторую группу представляют субъекты, непосредственно исполняющие требования, содержащиеся в исполнительном документе. К таким субъектам, прежде всего, относятся судебные приставы-исполнители как лица, облеченные полномочиями (person in authority). Во вторую группу могут входить и другие лица, например, банки и иные кредитно-финансовые организации, которым предоставлено право принудительного исполнения некоторых требований, содержащихся в исполнительном документе (ГИБДД, инспекция

[1] Гуреев В.А., Аксенов И.А. Взыскатель в исполнительном производстве: защита прав и интересов. – М.: Библиотечка «Российской газеты», 2014. Вып. 6. – С. 9.

по маломерным судам, Росреестр, пограничные органы). Данные лица имеют лишь процессуальную заинтересованность. В эту же группу могут входить и иные органы, например органы опеки и попечительства.

Важная роль в ходе осуществления исполнительного производства принадлежит МВД России в целом и сотрудникам полиции в частности. Так, статья 62 Закона об исполнительном производстве предусматривает правила взаимодействия судебных приставов-исполнителей с органами внутренних дел.

Сотрудники органов внутренних дел, в пределах предоставленных им федеральным законом полномочий оказывают содействие судебным приставам-исполнителям в ходе исполнительного производства, в том числе при осуществлении розыска должника, его имущества или розыска ребенка, в порядке, установленном совместным нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию в сфере юстиции, и федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел.

Пункт 41 части 1 статьи 12 Федерального закона «О полиции» обязывает полицию оказывать содействие судебным приставам в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел и 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, при осуществлении розыска гражданина – ответчика по гражданскому делу, а также должника, имущества должника или розыска ребёнка по исполнительным документам[1].

В целях организации взаимодействия Федеральной службы судебных приставов и Министерства внутренних дел Российской Федерации, их территориальных органов, был утверждён приказ Минюста России № 208, МВД России № 1003 от 9 декабря 2005 г. «Об утверждении Положения о взаимодействии Федеральной службы судебных приставов и Министерства внутренних дел Российской Федерации, и территориальных органов», (далее – Положение).

ФССП России и МВД России, их территориальные органы организуют регулярный обмен информацией в порядке, установленном названным Положением.

Запросы и ответы на них направляются в письменной форме, а в случаях, требующих оперативного решения, – с использованием средств факсимильной, электронной, телеграфной и специальной связи. ФССП России и МВД России, их территориальные органы принимают необходимые меры для обеспечения оперативного, полного исполнения запроса и сохранения конфиденциальности получаемой информации.

[1] Федеральный закон № 3-ФЗ от 7 февраля 2011 г. «О полиции».

ФССП России, МВД России и их территориальные органы в целях выявления обстоятельств, способствующих совершению правонарушений в зданиях судов, совещательных комнатах и судебных помещениях, а также в целях обеспечения в судах охраны и безопасности лиц, находящихся под стражей, планируют, организуют и проводят совместные мероприятия.

МВД России, его территориальные органы.

1. Оказывают на основании обращений ФССП России, ее территориальных органов содействие при исполнении судебными приставами-исполнителями служебных обязанностей в случаях, если им препятствуют в совершении исполнительных действий, либо угрожает опасность их жизни или здоровью.

2. Информируют ФССП России, ее территориальные органы о случаях обращения в подразделения Госавтоинспекции для проведения регистрационных действий, государственного технического осмотра автотранспортных средств, в отношении которых судебными приставами-исполнителями введены запреты и (или) ограничения.

ФССП России и МВД России, их территориальные органы в целях выработки предложений по совершенствованию взаимодействия осуществляют консультации, совместные рабочие встречи и тематические семинары.

ФССП России и МВД России, их территориальные органы с целью уточнения порядка взаимодействия издают совместные организационно-распорядительные акты, разрабатывают методические рекомендации, создают межведомственные рабочие группы по координации действий и оперативному решению, текущих вопросов.

Приказом МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389 «Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан», закреплено, что о задержании лиц, находящихся в розыске, уведомляется инициатор розыска.

При установлении, что доставленное лицо разыскивается в рамках возбужденного исполнительного производства либо как без вести пропавшее, после уведомления инициатора розыска данное лицо освобождается, о чем производится запись в Книге учета лиц, доставленных в дежурную часть территориального органа МВД России[1].

Кроме того, органы внутренних дел содействуют и в применении судебными приставами-исполнителями мер принудительного исполнения. В частности, принудительное вселение взыскателя в жилое помещение или принудительное выселение должника из жилого помещения (пункты 8, 9 части 3 статьи 68 Закона об исполнительном производстве) производится судебным приставом-исполнителем с участием понятых, в необходимых

[1] Приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389 «Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан».

случаях – при содействии сотрудников органов внутренних дел (часть 3 статьи 107, часть 3 статьи 108 Закона об исполнительном производстве).

Сотрудники полиции обязаны обеспечивать безопасность судебного пристава-исполнителя, а также следить за соблюдением общественного порядка. Кроме того, в процессе исполнения служебной деятельности не допускают нахождения посторонних лиц в месте совершения исполнительных действий, обеспечивают сохранность служебной документации и бланков, специальных и технических средств, инвентаря, а также изъятых у должников денежных средств, имущества и ценностей.

Третью группу представляют лица, содействующие исполнению требований, содержащихся в исполнительном документе: переводчик, специалист, понятые, лицо, которому судебный пристав-исполнитель передал под охрану или на хранение арестованное имущество, сотрудники полиции и другие лица. Они не имеют своего собственного интереса в исполнительном производстве (ни материального, ни процессуального), а лишь оказывают содействие судебному приставу-исполнителю в исполнении последним своих функций[1].

В третьей группе выделяют следующих участников:

1. *Представители сторон*. Личное участие гражданина в исполнительном производстве не лишает его права иметь представителя. Участие организаций осуществляется через их органы или должностных лиц, наделенных соответствующими полномочиями. Полномочия представителя должны быть подтверждены доверенностью, выданной и оформленной в соответствии с федеральным законом.

По смыслу закона представителем стороны в исполнительном производстве может быть любое дееспособное лицо, имеющее надлежащим образом оформленные полномочия на участие в исполнительном производстве в интересах представляемого.

Согласно статье 56 Закона об исполнительном производстве представителями сторон не могут быть лица, не обладающие полной дееспособностью. Кроме того, судьи, следователи, прокуроры, работники (сотрудники) ФССП России и аппаратов судов не могут быть представителями сторон исполнительного производства, за исключением случаев, когда они участвуют в исполнительном производстве в качестве представителей соответствующих организаций или в качестве законных представителей сторон исполнительного производства.

Чаще всего представители в исполнительное производство привлекаются в целях получения квалифицированной юридической помощи в процессе исполнения исполнительного документа. Нередко представителями в исполнительном производстве выступают адвокаты, работники юридических фирм, а также иные лица, обладающие необходимыми юридическими знаниями.

---

[1] Свирин Ю.А. Указ. соч. – С. 132.

2. *Законные представители*. Ими могут быть родители, усыновители, опекуны или попечители, защищающие права и охраняемые законом интересы недееспособных и ограниченно дееспособных граждан; представители лица, безвестно отсутствующего, которым передано в управление имущество безвестно отсутствующего и которые назначены представителями в порядке, установленном законодательством, и другие лица.

Законные представители совершают от имени представляемых все действия, право на совершение, которых принадлежит представляемым с ограничениями, предусмотренными законом.

По исполнительному производству, в котором должен участвовать гражданин, признанный в установленном порядке безвестно отсутствующим, в качестве его представителя выступают лица, которым передано в управление имущество безвестно отсутствующего и которые назначены представителями в порядке, установленном гражданским законодательством Российской Федерации.

По исполнительному производству, в котором должен участвовать наследник лица, умершего или объявленного в установленном порядке умершим, если наследство еще никем не принято, в качестве представителя наследника выступает опекун, назначенный для охраны наследственного имущества и управления им.

Законные представители могут поручить участие в исполнительном производстве другому лицу, выбранному ими в качестве представителя.

3. *Переводчик* – любой дееспособный гражданин, достигший возраста восемнадцати лет, владеющий языками, знание которых необходимо для перевода.

Решение о назначении переводчика оформляется постановлением судебного пристава-исполнителя.

Должнику или взыскателю, которому необходимы услуги переводчика, судебный пристав-исполнитель предоставляет срок для его приглашения. Если должник или взыскатель не обеспечит участие переводчика в указанный срок, то судебный пристав-исполнитель назначает переводчика по своему усмотрению.

Переводчик имеет право на вознаграждение за выполненную работу. Выплаченное ему вознаграждение относится к расходам по совершению исполнительных действий.

В случае заведомо неправильного перевода переводчик несет ответственность в соответствии со статьей 17.9 КоАП РФ, о чем он предупреждается судебным приставом-исполнителем.

4. *Понятые* – любые дееспособные граждане, достигшие возраста восемнадцати лет, не заинтересованные в исходе исполнительного производства, не состоящие с лицами, участвующими в исполнительном производстве, в родстве или свойстве, а также не подчиненные и не подконтрольные указанным лицам. Количество понятых не может быть менее двух.

В соответствии с положениями статьи 59 Закона об исполнительном производстве, участие понятых обязательно при совершении исполнительных действий и применении мер принудительного исполнения, связанных с вскрытием нежилых помещений, занимаемых должником или другими лицами либо принадлежащих должнику или другим лицам, жилых помещений, занимаемых должником, осмотром имущества должника, наложением на него ареста, а также с изъятием и передачей указанного имущества. В других случаях понятые приглашаются по усмотрению судебного пристава-исполнителя.

Понятой обязан удостоверить своей подписью в акте соответствующего исполнительного действия факт, содержание и результаты исполнительных действий, при совершении которых он присутствовал. Понятой вправе знать, для совершения каких исполнительных действий он приглашен, на основании какого исполнительного документа они совершаются, а также делать замечания по поводу совершаемых действий. Замечания понятого фиксируются в акте соответствующего исполнительного действия.

Понятой имеет право на компенсацию расходов, размер компенсации расходов, понесенных понятым в связи с исполнением обязанностей понятого, определяется Правительством Российской Федерации.

5. *Специалист* – не заинтересованное в исходе исполнительного производства лицо, обладающее специальными знаниями, необходимыми в исполнительном производстве.

Специалист назначается приставом-исполнителем по собственной инициативе или по просьбе сторон путем вынесения постановления.

Специалист обязан явиться по вызову судебного пристава-исполнителя, отвечать на поставленные судебным приставом-исполнителем вопросы, давать в устной или письменной форме консультации и пояснения, при необходимости оказывать техническую помощь. Специалист имеет право на вознаграждение за выполненную работу. Выплаченное ему вознаграждение относится к расходам по совершению исполнительных действий.

За отказ или уклонение от исполнения обязанностей, а также за дачу заведомо ложного отчета или заключения специалист несет ответственность в соответствии со статьей 17.9 КоАП РФ, о чем он предупреждается судебным приставом-исполнителем.

Судебный пристав-исполнитель, переводчики и специалисты не могут участвовать в исполнительном производстве и подлежат отводу, если они являются родственниками сторон, их представителей или других лиц, участвующих в исполнительном производстве, либо заинтересованы в исходе исполнительного производства или имеются иные обстоятельства, вызывающие сомнение в их беспристрастности.

При наличии оснований для отвода лицо, на которое распространяются требования отвода, обязано заявить самоотвод. По тем же основаниям указанному лицу отвод может быть заявлен взыскателем или должником. Отвод должен быть мотивирован, изложен в письменной форме и заявлен до начала

совершения исполнительных действий, за исключением случаев, когда о наличии оснований для отвода стало известно после начала совершения исполнительных действий. Вопрос об отводе судебного пристава-исполнителя разрешается старшим судебным приставом. Вопрос об отводе переводчика или специалиста решается судебным приставом-исполнителем.

По результатам рассмотрения вопроса об отводе переводчика или специалиста судебный пристав-исполнитель выносит мотивированное постановление, которое утверждается старшим судебным приставом. В случае удовлетворения заявления об отводе судебного пристава-исполнителя исполнительный документ, исполняемый им, передается старшим судебным приставом другому судебному приставу-исполнителю либо направляется в другие подразделения или службы судебных приставов.

Отказ в удовлетворении отвода судебного пристава-исполнителя может быть обжалован в соответствующий суд в 10-дневный срок.

§ 3. Стадии исполнительного производства

В настоящее время вопрос о стадиях исполнительного производства остается дискуссионным. Так, И.В. Решетникова выделяет:

1) стадию возбуждения и подготовки к непосредственному исполнению;

2) стадию осуществления исполнительного производства;

3) стадию окончания исполнительного производства[1]. На возбуждение, совершение исполнительных действий и окончание как на отдельные стадии исполнительного производства указывает В.М. Шерстюк[2]. Другой ученый, И.М. Зайцев, разделял исполнительное производство на:

1) начало исполнительного производства;

2) применение к должнику установленных законом принудительных мер;

3) реальное восстановление нарушенного субъективного права;

4) завершение исполнительного производства[3].

Гуреев В.А., Гущин В.В. предложили свои стадии исполнительного производства:

1) возбуждение исполнительного производства;

2) подготовка к принудительному исполнению;

3) принудительное исполнение;

4) распределение взысканных сумм;

5) завершение исполнительного производства;

---

[1] См.: Решетникова И.В. Стадии исполнительного производства: пособие по исполнительному производству для судебных приставов-исполнителей / под ред. И.В. Решетниковой. – М., 2000. – С. 109.

[2] См.: Шерстюк В.М. Исполнение судебных актов и актов иных органов. Гражданский процесс: учебник / под ред. М.К. Треушникова. – М., 2007. – С. 513.

[3] См.: Зайцев И.М. Процессуальные функции гражданского судопроизводства. – Саратов, 1990. – С. 121.

6) обжалование действий судебного пристава-исполнителя[1].

По мнению С.Ф. Гулейкина, исполнительное производство как вид административно-юрисдикционного процесса само по себе неоднородно. В нем выделяются последовательные стадии, общие для всякой процессуальной деятельности:

1) возбуждения дела;

2) разрешения дела;

3) обжалования правоприменительного акта;

4) исполнения[2].

Все названные авторы выделяют действительно имеющие место стадии и этапы исполнительного производства, однако среди них названы не только обязательные стадии, к которым следует относить возбуждение дела, его разрешение и принудительное исполнение, а также окончание или прекращение, но и факультативные. К факультативным следует отнести стадию обжалования действий и решений в рамках исполнительного производства, причем следует иметь в виду, что данная стадия может возникнуть на любом этапе исполнительного производства, начиная от возможности обжалования отказа в возбуждении исполнительного производства и заканчивая обжалованием постановления о прекращении исполнительного производства. При этом для обжалования в исполнительном производстве действует общий порядок обжалования неправомерных действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц, а значит, обжалование названных действий и решений осуществляется в рамках отдельного производства – производства по административно-правовым жалобам и спорам.

К первой стадии исполнительного производства, необходимо отнести согласно части 1 статьи 30 Закона об исполнительном производстве стадию ***возбуждения исполнительного производства,*** которая начинается с обращения к судебному приставу-исполнителю взыскателя с заявлением или его представителя, законного представителя с заявлением, к которому прилагается исполнительный документ.

Для возбуждения исполнительного производства необходимо выполнить ряд требований:

– предъявление исполнительного документа;

– подача заявления взыскателем;

– вынесение судебным приставом-исполнителем постановления о возбуждении исполнительного производства и (или) возбуждение судебным приставом-исполнителем исполнительного производства по вынесенным и неисполненным постановлениям о взыскании с должника расходов

[1] См.: Гуреев В.А., Гущин В.В. Исполнительное производство: учебник. 4-е изд., испр. и доп. – М.: Статут, 2014. – С. 93.

[2] Гулейкин С.Ф. Административно-правовое регулирование исполнительного производства в Российской Федерации: дис. канд. юрид. наук. – Челябинск, 2013. – С. 136.

по совершению исполнительных действий и исполнительского сбора, наложенного судебным приставом-исполнителем в процессе исполнения исполнительного документа.

Судебный пристав-исполнитель возбуждает исполнительное производство без заявления взыскателя в следующих случаях:

1) если основанием для возбуждения исполнительного производства является вынесенное в процессе принудительного исполнения исполнительного документа постановление судебного пристава-исполнителя о взыскании расходов по совершению исполнительных действий, исполнительского сбора и штрафов, наложенных судебным приставом-исполнителем в процессе исполнения исполнительного документа;

2) если необходимо совершение отдельных исполнительных действий и (или) применение отдельных мер принудительного исполнения на территории, на которую не распространяются полномочия судебного пристава-исполнителя, и соответствующему судебному приставу-исполнителю поручается совершить исполнительные действия и (или) применить меры принудительного исполнения;

3) когда суд, другой орган или должностное лицо в соответствии с федеральным законом направляют исполнительный документ судебному приставу-исполнителю.

Судебный пристав-исполнитель *в трехдневный срок* со дня поступления к нему исполнительного документа выносит постановление о возбуждении исполнительного производства либо об отказе в возбуждении исполнительного производства.

При отказе взыскателю в удовлетворении ходатайства о наложении ареста на имущество должника или об установлении для должника ограничений, предусмотренных Законом об исполнительном производстве, судебный пристав-исполнитель указывает в постановлении о возбуждении исполнительного производства мотивы такого отказа.

Если исполнительный документ подлежит немедленному исполнению, то он после поступления в подразделение судебных приставов немедленно передается судебному приставу-исполнителю, чьи полномочия распространяются на территорию, где должно быть произведено исполнение, а в случае его отсутствия – другому судебному приставу-исполнителю. Решение о возбуждении исполнительного производства либо об отказе в возбуждении исполнительного производства судебный пристав-исполнитель должен принять в течение *одних суток* с момента поступления исполнительного документа в подразделение судебных приставов.

Копия постановления судебного пристава-исполнителя о возбуждении исполнительного производства не позднее дня, следующего за днем вынесения указанного постановления, направляется взыскателю, должнику, а также в суд, другой орган или должностному лицу, выдавшим исполнительный документ.

Вторая стадия исполнительного производства – это ***разрешение и принудительное исполнение дела***.

Стадия разрешения дела включает несколько этапов. Первый этап имеет место в случаях, когда исполнительный документ впервые поступил в службу судебных приставов, и заключается в направлении должнику копии постановления о возбуждении исполнительного производства, в котором установлен *не превышающий пяти дней* срок для ***добровольного исполнения*** должником содержащихся в исполнительном документе требований и предупреждение должника о принудительном исполнении указанных требований по истечении срока для добровольного исполнения с взысканием с него исполнительского сбора и расходов по совершению исполнительных действий.

В части 14 статьи 30 Закона об исполнительном производстве перечислены случаи, когда этап добровольного исполнения исключается. К ним относятся случаи последующих предъявлений исполнительного документа; по исполнительному документу о конфискации имущества; по исполнительному документу об отбывании обязательных работ; по исполнительному документу, подлежащему немедленному исполнению; по исполнительному документу о принудительном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; по запросу центрального органа о розыске ребенка.

Далее осуществляется этап установления местонахождения должника, его имущества. После чего, если выясняется, что должник или его имущество находятся на территории действия судебного пристава-исполнителя, совершаются необходимые исполнительные действия. В противном случае исполнительное производство прекращается, либо судебный пристав-исполнитель передает исполнительное производство другому подразделению ФССП России.

Этап принудительного исполнения представляет собой упорядоченную административно-процессуальную деятельность судебного пристава-исполнителя, направленную на лишение должника принадлежащих ему имущественных прав (имущества) и получение денежных средств за эти имущественные права (имущество), полученные при этом денежные средства подлежат передаче взыскателю, а также соответствующие правоотношения, возникающие между судебным приставом-исполнителем и иными субъектами исполнительного процесса.

При принудительном исполнении судебный пристав-исполнитель осуществляет такие административно-процессуальные действия, (исполнительные действия), которые перечислены в части 1 статьи 64 Закона об исполнительном производстве. К таким действиям относятся следующие:

1) вызывать стороны исполнительного производства (их представителей), иных лиц в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

2) запрашивать необходимые сведения, в том числе персональные данные, у физических лиц, организаций и органов, находящихся на территории Российской Федерации, а также на территориях иностранных государств, в порядке, установленном международным договором Российской Федерации, получать от них объяснения, информацию, справки;

3) проводить проверку, в том числе финансовых документов, по исполнению исполнительных документов;

4) давать физическим и юридическим лицам поручения по исполнению требований, содержащихся в исполнительных документах;

5) входить в нежилые помещения, занимаемые должником или другими лицами либо принадлежащие должнику или другим лицам, в целях исполнения исполнительных документов;

6) с разрешения в письменной форме старшего судебного пристава (а в случае исполнения исполнительного документа о вселении взыскателя или выселении должника – без указанного разрешения) входить без согласия должника в жилое помещение, занимаемое должником;

7) в целях обеспечения исполнения исполнительного документа накладывать арест на имущество, в том числе денежные средства и ценные бумаги, изымать указанное имущество, передавать арестованное и изъятое имущество на хранение;

8) в порядке и пределах, которые установлены Законом об исполнительном производстве, производить оценку имущества;

9) привлекать для оценки имущества специалистов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности (далее – оценщик);

10) производить розыск должника, его имущества, розыск ребенка самостоятельно или с привлечением органов внутренних дел;

11) запрашивать у сторон исполнительного производства необходимую информацию;

12) рассматривать заявления и ходатайства сторон исполнительного производства и других лиц, участвующих в исполнительном производстве;

13) взыскивать исполнительский сбор;

14) обращаться в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на имущество и сделок с ним (далее – регистрирующий орган), для проведения регистрации на имя должника принадлежащего ему имущества в случаях и порядке, которые установлены Законом об исполнительном производстве;

15) устанавливать временные ограничения на выезд должника из Российской Федерации;

15.1) устанавливать временные ограничения на пользование должником специальным правом, предоставленным ему в соответствии с законодательством Российской Федерации;

16) проводить проверку правильности удержания и перечисления денежных средств по судебному акту, акту другого органа или должностного

лица, а также правильности списания с лицевого счета должника в системе ведения реестра и счетах депо в депозитариях, открытых профессиональным участником рынка ценных бумаг в соответствии с Федеральным законом от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (далее – лицевой счет и счет депо), и зачисления на лицевой счет или счет депо взыскателя эмиссионных ценных бумаг по заявлению взыскателя или по собственной инициативе, в том числе по исполнительным документам, предъявленным в порядке, предусмотренном Законом об исполнительном производстве. При проведении такой проверки организация или иное лицо, обязаны представить судебному приставу-исполнителю соответствующие бухгалтерские и иные документы;

16.1) производить зачет встречных однородных требований, подтвержденных исполнительными документами о взыскании денежных средств;

17) совершать иные действия, необходимые для своевременного, полного и правильного исполнения исполнительных документов.

В ходе принудительного исполнения законодатель предусматривает возможность ***приостановления*** судом, судебным приставом-исполнителем или другим компетентным органом, вынесшим исполнительный документ ***исполнительного производства.***

Суд может приостановить исполнительное производство полностью или частично в случаях:

1) предъявления иска об освобождении от наложенного ареста (исключении из описи) имущества, не которое обращено взыскание по исполнительному документу;

2) оспаривания результатов оценки арестованного имущества;

3) оспаривания постановления судебного пристава-исполнителя о взыскании исполнительного сбора;

4) оспаривания исполнительного документа или судебного акта, на основании которого выдан исполнительный документ;

5) оспаривания в суде акта органа или должностного лица, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях;

6) нахождения должника в длительной служебной командировке;

7) принятия к производству заявления об оспаривании постановления, действия судебного пристава-исполнителя или отказа в совершении действий;

8) обращение взыскателя, должника или судебного пристава-исполнителя в суд, другой органа с заявлением о разъяснении положений исполнительного документа, способа и порядка его исполнения;

9) в иных случаях, предусмотренных федеральным законом, регламентирующим правовые основания для судебного пристава-исполнителя на приостановление производства.

Исполнительное производство подлежит приостановлению судебным приставом-исполнителем полностью или частично в следующих случаях:

1) смерти должника, объявления его умершим или признания безвестно отсутствующим, если установленное судом, другим компетентным органом правоотношение допускает правопреемство;

2) утраты должником дееспособности;

3) участия должника в боевых действиях в составе Вооруженных сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации, выполнения должником задач в условиях чрезвычайного или военного положения, вооруженного конфликта или просьбы взыскателя, находящегося в таких же условиях;

4) отзыва у должника – кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций, за исключением исполнительного производства, которое в соответствии с Федеральным законом «О банках и банковской деятельности» не приостанавливается;

5) применения арбитражным судом в отношении должника – организации процедуры банкротства;

6) принятия судом к рассмотрению иска должника об отсрочке или рассрочке взыскания исполнительного сбора, уменьшении его размера или об освобождении от взыскания исполнительного сбора;

7) направление судебным приставом-исполнителем в Федеральную налоговую службу или Банк России уведомления о наложении ареста на имущество должника-организации.

Кроме того, исполнительное производство может быть полностью или частично приостановлено судебным приставом-исполнителем в случаях:

1) нахождения должника на лечении в стационарном лечебном учреждении;

2) розыска должника, его имущества или розыска ребенка;

3) просьбы должника, проходящего военную службу по призыву в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации;

4) направления постановления о поручении совершить отдельные исполнительные действия и (или) применить отдельные меры принудительного исполнения в другое подразделение судебных приставов.

Главный судебный пристав Российской Федерации, главный судебный пристав субъекта Российской Федерации и их заместители вправе приостановить исполнительное производство в случае поступления жалобы на постановление, действия или бездействие подчиненных им судебных приставов-исполнителей.

Исполнительное производство приостанавливается до устранения обстоятельств, послуживших основанием для приостановления, после чего оно возобновляется.

Истечение сроков совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения является основанием для прекращения или окончания исполнительного производства.

Третья стадия исполнительного производства ***прекращение или окончание исполнительного производства***. Данная стадия предполагает два варианта завершения дела в рамках исполнительного производства.

Исполнительные действия должны быть совершены и требования, содержащиеся в исполнительном документе, исполнены судебным приставом-исполнителем в ***двухмесячный срок*** со дня возбуждения исполнительного производства.

Если федеральным законом или исполнительным документом установлен конкретный срок исполнения, то требования должны быть исполнены в этот срок. Постановление судебного пристава-исполнителя о поручении проведения отдельных исполнительных действий другому подразделению должно быть исполнено в течение 15 дней.

Содержащиеся в исполнительном документе требования о восстановлении на работе незаконно уволенного или переведенного работника должны быть исполнены не позднее первого рабочего дня после дня поступления исполнительного документа в подразделение судебных приставов. Это же требование закона распространяется на исполнение исполнительных документов, в которых предусмотрено немедленное исполнение.

Требования, содержащиеся в исполнительном листе, выданном на основании определения суда об обеспечении иска, должны быть исполнены в день поступления исполнительного листа в подразделение судебных приставов, а если это невозможно по причинам, не зависящим от судебного пристава-исполнителя, – не позднее следующего дня. В таком же порядке исполняется постановление судебного пристава-исполнителя об обеспечительных мерах.

В установленные законом сроки не включается время:

1) в течение которого исполнительные действия не производились в связи с их отложением;

2) в течение которого исполнительное производство было приостановлено;

3) отсрочки или рассрочки исполнения исполнительного документа;

4) со дня обращения взыскателя, должника, судебного пристава-исполнителя в суд, другой орган или к должностному лицу, выдавшим исполнительный документ, с заявлением о разъяснении положений исполнительного документа, предоставлении отсрочки или рассрочки его исполнения, а также об изменении способа и порядка его исполнения со дня получения вступившего в законную силу судебного акта или акта другого органа по обращению;

5) со дня вынесения постановления о назначении специалиста до дня поступления в подразделение судебных приставов его отчета о результатах работы;

6) со дня передачи имущества для реализации до дня поступления вырученных от реализации этого имущества денежных средств на счет по

учету средств, поступающих во временное распоряжение подразделения судебных приставов, но не более двух месяцев со дня передачи последней партии указанного имущества для реализации.

Исполнительное производство может быть ***прекращено*** судом или судебным приставом по основаниям, предусмотренным статьей 43 Закона об исполнительном производстве. Перечисленные в законе основания дают возможность сделать вывод о том, что прекращение производства не связано с удовлетворением требований взыскателя.

В *постановлении о прекращении исполнительного производства* судебный пристав-исполнитель ***отменяет*** все назначенные им меры принудительного исполнения, в том числе арест имущества, а также установленные для должника ограничения. В исполнительном документе судебный пристав-исполнитель делает отметку о полном исполнении требования исполнительного документа или указывает часть, в которой это требование исполнено.

Копии постановления судебного пристава-исполнителя о прекращении исполнительного производства, об отмене мер принудительного исполнения и о возбуждении исполнительного производства направляются взыскателю, должнику, в суд, другой орган или должностному лицу, выдавшим исполнительный документ, а также в органы (лицам), исполняющие постановления об установлении для должника ограничений, *в трехдневный срок* со дня вынесения постановления о прекращении исполнительного производства.

Исполнительный документ, по которому исполнительное производство прекращено, остается в материалах прекращенного исполнительного производства и ***не может быть*** повторно предъявлен к исполнению.

По прекращенному исполнительному производству никакие исполнительные действия не допускаются.

В случае невозможности взыскания по основаниям, указанным в законе, судебный пристав-исполнитель составляет об этом соответствующий акт, который утверждается старшим судебным приставом.

Возвращение исполнительного документа взыскателю не является препятствием для нового предъявления указанного документа к исполнению в пределах срока, исчисляемого в соответствии с законом.

Исполнительное производство ***оканчивается*** судебным приставом-исполнителем в соответствии с правовыми основаниями, предусмотренными в законе, в следующих случаях:

1) фактического исполнения требований, содержащихся в исполнительном документе;

2) фактического исполнения за счет одного или нескольких должников требования о солидарном взыскании, содержащегося в исполнительных документах, объединенных в сводное исполнительное производство;

3) возвращения исполнительного документа по основаниям, указанным в статье 46 Закона об исполнительном производстве;

4) возвращения исполнительного документа по требованию суда, другого органа или должностного лица, выдавших исполнительный документ;

5) направления исполнительного документа из одной службы судебных приставов или одного подразделения в другие;

6) ликвидации должника-организации и направления исполнительного документа в ликвидационную комиссию, за исключением исполнительных документов:

– о признании права собственности;
– компенсации морального вреда;
– об истребовании имущества из чужого незаконного владения;
– о применении последствий недействительности сделок;
– о взыскании задолженности по текущим платежам.

7) признания должника-организации банкротом и направления исполнительного документа конкурсному управляющему, за исключением вышеперечисленных исполнительных документов, указанных в пункте 6;

8) направления копии исполнительного документа в организацию для удержания периодических платежей, установленных исполнительным документом;

9) истечения срока давности исполнения судебного акта, акта другого органа или должностного лица по делу об административном правонарушении независимо от фактического исполнения этого акта.

Об *окончании* исполнительного производства выносится ***постановление*** с указанием на исполнение требований, содержащихся в исполнительном документе, полностью или частично либо на их неисполнение. Отменяются розыск должника, его имущества, розыск ребенка, а также установленные для должника ограничения, в том числе ограничения выезда из Российской Федерации и прав должника на имущество. Копии *постановления об окончании* производства не позднее следующего дня после вынесения направляются:

– взыскателю и должнику;
– в суд, другой орган или должностному лицу, выдавшим исполнительный документ;
– в организацию или орган, осуществлявшие розыск должника, его имущества или ребенка;
– в банк, иную кредитную организацию или орган, исполнявших требования по установлению ограничений в отношении должника или его имущества.

В течение срока предъявления исполнительного документа к исполнению постановление судебного пристава-исполнителя об окончании исполнительного производства может быть отменено старшим судебным приставом по собственной инициативе или по заявлению взыскателя в случае необходимости повторного совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения.

Глава 16. Производство по административно-правовым жалобам и спорам

§ 1. Понятие административно-правовой жалобы и административно-правового спора и процессуальные формы их рассмотрения

Производство по административно-правовым жалобам и спорам, согласно классификации, предложенной В.Д. Сорокиным, относится к числу правоохранительных. По мнению Ю.М. Козлова, данное «факультативное производство проводится в рамках административной юрисдикции, которая проявляется (как и судебная юрисдикция или административная юстиция) в рассмотрении и разрешении полномочными исполнительными органами (должностными лицами) спорных вопросов применения материально-правовых норм, в правовой оценке поведения участников административно-правовых споров, а также в применении в необходимых случаях к виновным при негативной оценке их поведения предусмотренных действующим законодательством мер государственного (юридического) принуждения»[1]. Производство по жалобам также, как и производство по предложениям и заявлениям граждан опирается на конституционное право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (статья 33 Конституции Российской Федерации).

Предметом рассмотрения в рамках данного производства является жалоба или спор. Понятие жалобы раскрывается в норме-дефиниции, а именно, в пункте 4 статьи 4 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в которой для целей указанного закона жалоба определяется как «просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц». Именно характер данного обращения предопределяет тот юридический результат, который достигается в рамках данного производства.

Понятие административно-правового спора остаётся предметом научной дискуссии. Не вдаваясь в детали научной дискуссии, предлагаем следующие точки зрения, раскрывающие суть административно-правового спора:

«Административно-правовой спор, как предмет юрисдикционного производства, есть спор о праве административном, возникающий между участниками управленческих отношений в связи со сложившимся у одной стороны этих отношений представлением о том, что её права и законные интересы нарушаются либо ущемляются действиями другой стороны»[2];

---

[1] См.: Козлов Ю.М. Административное право: учебник. – М.: Юристъ, 2004. – С. 183.
[2] См.: Козлов Ю.М. Указ. соч. – С. 183.

«Административно-правовой спор представляет собой разногласия между субъектами административно-правовых отношений по поводу различно понимаемых взаимных прав и обязанностей и (или) законности административных актов, возникающие в связи с реализацией, применением, нарушением либо установлением правовых норм в сфере публичного управления и разрешаемые в рамках определенной правовой процедуры»[1].

Для разрешения административно-правового спора законодательство предусматривает два возможных пути. Первый состоит в подаче жалобы в вышестоящие органы власти или специализированные органы, уполномоченные содействовать восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов лица, воспользовавшегося правом на обжалование (административный порядок). Второй – в обращении за защитой его прав в судебные органы (судебный порядок).

В рамках административного и судебного порядка российское законодательство предусматривает различные процессуальные формы рассмотрения административно-правовых жалоб и споров: административное производство и административное судопроизводство. В связи с этим, термин «производство» не в полной мере отражает процессуальное разнообразие существующих вариантов рассмотрения данного вида обращений, с другой стороны, он позволяет акцентировать внимание именно на административных производствах по рассмотрению жалоб и споров, являющихся процессуальными формами деятельности субъектов исполнительной власти и других субъектов публичного управления, и отграничить их от производств, являющихся составной частью административного судопроизводства.

По общему правилу, административно-правовые жалобы могут быть рассмотрены в рамках производства по рассмотрению жалоб как вида обращений граждан, урегулированного Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Установленный данным 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.

В порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами, административно-правовые жалобы могут быть рассмотрены в рамках следующих специальных видов административных производств:

– производства по рассмотрению жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных

[1] См. напр.: Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. – М.: Изд-во Российского университета Дружбы Народов, 2005. – С. 170.

лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, урегулированного главой 2.1 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», которая устанавливает порядок досудебного (внесудебного) обжалования заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, либо государственного служащего;

– производства по рассмотрению жалоб граждан Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, урегулированного Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»;

– производства по рассмотрению жалоб субъектов предпринимательской деятельности Уполномоченным по защите прав предпринимателей при Президенте Российской Федерации и уполномоченными по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации, урегулированного положениями Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»;

– производства по рассмотрению жалоб на действия и бездействие таможенных органов, урегулированного положениями Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (Глава 3);

– производства по рассмотрению жалоб на действия и бездействие налоговых органов, рассмотрение которых регламентируется в соответствии с положениями раздела VII Налогового кодекса РФ от 31.07.1998 № 146-ФЗ.

Специальный порядок устанавливается также для пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях, регламентируемых главой 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ.

Каждому заинтересованному лицу гарантируется:

а) право на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, в том числе в случае, если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность;

б) право на обращение в суд в защиту прав других лиц или в защиту публичных интересов в случаях, предусмотренных настоящим КАС РФ и другими федеральными законами (ч. 1 КАС РФ).

Судебный порядок рассмотрения административно-правовых споров включает следующие производства:

– производство по рассмотрению судом общей юрисдикции жалоб на действия и решения, нарушающие права и свободы граждан, поданные в соответствии с положениями Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ. Данный раздел включает, в том числе: производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части;

– производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, являющееся составной частью *административного судопроизводства*, урегулированного Разделом III Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ. Данный раздел включает, в том числе: производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов Судом по интеллектуальным правам, урегулированное главой 23 АПК РФ; производство по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, урегулированное главой 24 АПК РФ.

В рамках административного судопроизводства в соответствии с частью 1 статьи 1 КАС РФ осуществляется рассмотрение и разрешение 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 или иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий».

Так, в соответствии с положениями статьи 4 КАС РФ каждому заинтересованному лицу гарантируется право на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, в том числе в случае, если, по мнению этого лица: 1) созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо 2) на него незаконно возложена какая-либо обязанность, а также 3) право на обращение в суд в защиту прав других лиц или в защиту публичных интересов в случаях, предусмотренных действующим законодательством.

Учитывая специальность обучающихся, для которых подготовлен этот учебник, в данной главе будет рассмотрен только административный порядок рассмотрения административно-правовых жалоб и споров, который реализуется в рамках указанных выше административных (внесудебных) производств, входящих в структуру административного процесса.

§ 2. Общие требования, предъявляемые к содержанию административно-правовой жалобы и особенности рассмотрения отдельных её видов

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон об обращениях) регулирует правоотношения, связанные с реализацией гражданами Российской Федерации закреплённого за ними статьей 33 Конституции 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.

Определённый данным нормативным правовым актом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные: а) с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом; б) с рассмотрением обращений объединений граждан, в том числе юридических лиц; в) с рассмотрением обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями и их должностными лицами.

Вместе с тем, в отдельных случаях жалобы граждан в органы государственной власти рассматриваются в соответствии с порядком, определённым главой 2.1 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон о предоставлении услуг). Согласно положений статьи 11.1 названного закона, заявитель может обратиться с жалобой, в том числе, в следующих случаях:

1) нарушение срока регистрации запроса заявителя о предоставлении государственной или муниципальной услуги;

2) нарушение срока предоставления государственной или муниципальной услуги;

3) требование у заявителя документов, не предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами для предоставления государственной или муниципальной услуги;

4) отказ в приеме документов, предоставление которых предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами для предоставления государственной или муниципальной услуги, у заявителя;

5) отказ в предоставлении государственной или муниципальной услуги, если основания отказа не предусмотрены федеральными законами

и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами;

6) затребование с заявителя при предоставлении государственной или муниципальной услуги платы, не предусмотренной нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами;

7) отказ органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу, в исправлении допущенных опечаток и ошибок в выданных в результате предоставления государственной или муниципальной услуги документах либо нарушение установленного срока таких исправлений.

Статья 7 Закона об обращениях содержит требования к письменному обращению. К таким требованиям, например, принято относить следующие: гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии), почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату. В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

Кроме того, Закон об обращениях предусматривает возможность обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу в форме электронного документа. В таком обращении гражданин также в обязательном порядке указывает свои фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии), адрес электронной почты, если ответ должен быть направлен в форме электронного документа, и почтовый адрес, если ответ должен быть направлен в письменной форме. 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.

В свою очередь, Закон о предоставлении услуг в статье 11.2 предусматривает следующие специальные требования к содержанию жалобы:

1) наименование органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу, либо государственного или муниципального служащего, решения и действия (бездействие) которых обжалуются;

2) фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии), сведения о месте жительства заявителя – физического лица либо наименование, сведения о месте нахождения заявителя – юридического лица, а также номер (номера) контактного телефона, адрес (адреса) электронной почты (при наличии) и почтовый адрес, по которым должен быть направлен ответ заявителю;

3) сведения об обжалуемых решениях и действиях (бездействии) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу, либо государственного или муниципального служащего;

4) доводы, на основании которых заявитель не согласен с решением и действием (бездействием) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу, либо государственного или муниципального служащего. Заявителем могут быть представлены документы (при наличии), подтверждающие доводы заявителя, либо их копии.

Жалоба подается в письменной форме на бумажном носителе, в электронной форме в орган, предоставляющий государственную услугу, либо орган, предоставляющий муниципальную услугу. Она «может быть направлена по почте, через многофункциональный центр, с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет, официального сайта органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, единого портала государственных и муниципальных услуг либо регионального портала государственных и муниципальных услуг, а также может быть принята при личном приеме заявителя».

Законом об обращениях предусматривается, что заинтересованное лицо направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Вместе с тем необходимо отметить, что 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. Исключение составляет ситуация, когда компетенция по рассмотрению жалобы лежит на уполномоченном субъекте, действия (бездействие) или решение которого обжалуются. В таком случае жалоба возвращается гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующие решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд.

Закон о предоставлении услуг определяет, что порядок 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 устанавливается Правительством Российской Федерации.

Жалобы как письменные обращения с процессуальной точки зрения принято подразделять на коллективные, анонимные, аналогичные, повторные, многократные, некорректные по содержанию или изложению[1]. Закон об обращениях предусматривает некоторые специальные правила рассмотрения таких жалоб.

Коллективная жалоба – это обращение, подписанное двумя и более авторами, а также бесфамильное обращение, поступившее от имени администрации предприятия или общественной организации конкретного предприятия, учреждения (заведения).

Анонимная жалоба – это письменное обращение, в котором отсутствует подпись, не указаны фамилия автора и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ.

Закон об обращениях в части 1 статьи 11 устанавливает следующее правило в отношении анонимной жалобы: «Когда в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. Если в указанном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией».

Аналогичная жалоба – это второе (и последующее) обращение гражданина по одному и тому же вопросу, при условии, что срок рассмотрения первого обращения ещё не истек.

Жалоба, *некорректная по содержанию* – это обращение, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, или обращения, некорректные по изложению, то есть лишенные логики и смысла, а также текст которых не поддается прочтению.

Следует отметить, что Закон об обращениях предусматривает порядок действий органа публичной власти в случаях получения некорректной по содержанию жалобы. Так, часть 3 статьи 11 наделяет государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо

[1] Административно-процессуальное право: курс лекций. – М.: ЦОКР МВД России, 2009. – С. 165.

оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, правом «оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом».

В свою очередь, согласно положениям части 4 статьи 11, «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 обращения сообщается гражданину, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению».

Повторная жалоба – это обращение, поступившее от одного и того же лица по одному и тому же вопросу, если со времени подачи первого обращения истек установленный законодательством срок рассмотрения или автор не согласен с принятым по его обращению решением. Заметим, что обращения одного и того же автора по разным вопросам не считаются повторными.

Многократная жалоба – это обращение, содержащее вопрос, на который автору неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями и в котором не приводятся новые доводы или обстоятельства. Так, часть 5 статьи 11 Закона об обращениях определяет, что «в случае, если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу. О данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение».

Письменная жалоба подлежит обязательной регистрации *в течение трех дней* с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу.

В случае если решение поставленных в письменном обращении вопросов относится к компетенции нескольких государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, копия обращения в течение семи дней со дня регистрации направляется в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления или соответствующим должностным лицам.

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.

Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. В случае необходимости рассматривающие обращение государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо может обеспечить его рассмотрение с выездом на место. Также необходимо отметить, что, согласно положениям части 3 статьи 2 Закона об обращениях, «рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно».

В соответствие с названным законом государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости – с участием гражданина, направившего обращение. Уполномоченные субъекты запрашивают 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, принимают меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина, дают письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, уведомляют гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом.

В статье 11 Закон об обращениях называет также следующие дополнительные правила, которые необходимо соблюдать при рассмотрении отдельных видов жалоб.

1. Обращение, в котором обжалуется судебное решение, возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения.

2. Если ответ по существу поставленного в жалобе 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. Однако, если причины, по которым ответ по существу поставленных в жалобе вопросов не мог быть дан, в последующем были устранены, гражданин вправе вновь направить жалобу в соответствующий

государственный орган, орган местного самоуправления или соответствующему должностному лицу.

Производство по жалобам и спорам предусматривает такую форму обращения, как личный прием граждан. Личный прием граждан в государственных органах, органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан. При личном приеме гражданин предъявляет документ, удостоверяющий его личность. Содержание устного обращения заносится в карточку личного приема гражданина. Если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на жалобу с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов. Письменное обращение, принятое в ходе личного приема, подлежит регистрации и рассмотрению в установленном порядке. В случае, если в обращении содержатся вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, гражданину дается разъяснение, куда и в каком порядке ему следует обратиться. В ходе личного приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов. Действующее законодательство обязывает государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица осуществлять в пределах своей компетенции контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализировать содержание поступающих обращений, принимать меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

Важным институтом по защите прав граждан является Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, который рассматривает жалобы граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Он рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном, либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.

Законом установлено, что деятельность Уполномоченного «способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты». Таким образом, Уполномоченный по правам человека в

Российской Федерации с полным правом может быть признан участником производства по административно-правовым жалобам и спорам в случаях, когда граждане обжалуют действия (бездействие) и решения органов публичной власти (должностных лиц), нарушающие их права, свободы и законные интересы в сфере государственного управления.

Подача жалобы Уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации не является основанием для отказа в принятии аналогичной жалобы к рассмотрению Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

Жалоба должна быть подана Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении. Жалоба должна содержать фамилию, имя, отчество и адрес заявителя, изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших или нарушающих, по мнению заявителя, его права и свободы, а также сопровождаться копиями решений, принятых по его жалобе, рассмотренной в судебном или административном порядке.

К специальным правилам, установленным Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», относятся следующие правила.

1. При наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, Уполномоченный вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции.

2. Приступив к рассмотрению жалобы, Уполномоченный вправе обратиться к компетентным государственным органам или должностным лицам за содействием в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению. Проверка не может быть поручена государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, решения или действия (бездействие) которых обжалуются.

Также в настоящее время в соответствии с положениями Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ (в ред. от 28.11.2015) «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (далее – Закон о бизнес-омбудсмене) специальными полномочиями по рассмотрению жалоб наделены Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а также уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. К особенностям полномочий названных субъектов, связанных с производством по административно-правовым жалобам и спорам, следует отнести предоставленную им возможность осуществления «контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности

федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления».

В целях реализации поставленных перед ним задач, 6 июня 2013 г. Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей утвержден Порядок подачи и рассмотрения жалоб, принятия решений по ним, текст которого размещён на официальном сайте Уполномоченного (*www.ombudsmanbiz.ru*)[1].

Как предусмотрено в пункте 1.3 Порядка подачи и рассмотрения жалоб, принятия решений по ним, жалобы могут быть индивидуальными, т.е. поданными от лица субъекта предпринимательской деятельности, или в защиту интересов субъекта предпринимательской деятельности, или коллективными, т. е. поданными от лица группы субъектов предпринимательской деятельности, поданными в интересах неограниченного круга предпринимателей.

Положениями раздела 2 названного Порядка регламентирована подача жалобы. В соответствии с пунктом 2.1 указанного раздела:

– жалоба Уполномоченному подается заявителем в письменной форме или в форме электронного документа, обеспечивающих возможность ее полного прочтения и уяснения содержания. В подтверждение своих доводов заявитель прилагает к жалобе копии документов и иные материалы (в бумажном или электронном виде) либо ходатайствует в жалобе перед Уполномоченным о запросе определенных документов и материалов в конкретных органах государственной власти и управления. Направленные в адрес Уполномоченного оригиналы документов и других материалов возврату не подлежат. Рекомендуемая форма жалобы Уполномоченному размещается на официальном сайте Уполномоченного в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

– в жалобе также могут содержаться предложения по совершенствованию регламентирующих предпринимательскую деятельность нормативных правовых актов, а также по организации работы государственных органов и органов местного самоуправления в части, касающейся устранения препятствий для осуществления законной предпринимательской деятельности. Данные предложения обобщаются и учитываются при участии в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательской деятельности, защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

Согласно пункту 2.2 порядка подачи и рассмотрения жалоб, принятия решений по ним:

– жалоба в обязательном порядке должна содержать указание на то, куда и кому она направляется, данные, позволяющие индивидуализировать заявителя, а если заявитель обращается за защитой прав и интересов другого лица, то также данные, позволяющие индивидуализировать такое лицо

[1] Официальный сайт *www.ombudsmanbiz.ru* – Дата обращения 20.02.2016.

(фамилия, имя, отчество (при наличии), место жительства гражданина, ИНН, либо основной государственный регистрационный номер индивидуального предпринимателя, полное наименование, место нахождения, ИНН, либо основной государственный регистрационный номер юридического лица), полный почтовый адрес лица, подавшего жалобу, по которому должен быть направлен ответ или уведомление о переадресовании жалобы, изложение существа вопроса, личную подпись гражданина (руководителя юридического лица);

– в жалобе в обязательном порядке указывается, какие именно права субъекта предпринимательской деятельности нарушены, субъект, нарушивший эти права, нарушенные нормы материального и процессуального права, обстоятельства, при которых произошло нарушение, действия, которые, по мнению заявителя, могут привести к восстановлению нарушенного права или устранению последствий нарушения, действия, предпринятые субъектом предпринимательской деятельности самостоятельно для защиты прав;

– если заявитель обращается к Уполномоченному с просьбой о совершении отдельных процессуальных действий в рамках гражданского, арбитражного, административного или уголовного процесса, в жалобе должны быть указаны уважительные причины, объективно препятствующие заявителю и (или) субъекту предпринимательской деятельности, в интересах которого выступает заявитель, самостоятельно совершить такие процессуальные действия, и приложены подтверждающие это документы.

Уполномоченный в субъекте Российской Федерации рассматривает жалобы субъектов предпринимательской деятельности, зарегистрированных в органе, осуществляющем государственную регистрацию на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, и жалобы субъектов предпринимательской деятельности, права и законные интересы которых были нарушены на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (далее также – заявители), на решения или действия (бездействие) органов государственной власти субъекта Российской Федерации, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в субъекте Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, нарушающие права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности.

Направление жалобы по одному и тому же вопросу уполномоченным, осуществляющим свою деятельность в разных субъектах Российской Федерации, не допускается. В случае если после принятия жалобы к рассмотрению уполномоченным в субъекте Российской Федерации будет установлено, что аналогичная жалоба уже рассматривается уполномоченным в другом субъекте Российской Федерации, жалоба оставляется без дальнейшего рассмотрения и возвращается обратившемуся с ней субъекту предпринимательской деятельности.

§ 3. Стадии производства по административно-правовым жалобам и спорам

Анализ действующего законодательства, учебной и научной литературы позволяет выделить в рамках производства по рассмотрению административно-правовых жалоб граждан следующие стадии:

– возбуждение производства по жалобе;

– рассмотрение жалобы и принятие по ней решения;

– обжалование вынесенного решения;

– исполнение решения, вынесенного по жалобе.

1. *Стадия возбуждения производства по жалобе* начинается с подачи жалобы.

Жалоба подается физическими или юридическими лицами в органы исполнительной власти, местного самоуправления, организации или тем должностным лицам, к непосредственному ведению которых относится разрешение вопроса. Гражданин вправе самостоятельно определить орган, в который он обращается. В случае письменного обращения она может быть направлена по почте или лично передана гражданином в канцелярию или приемную того органа, в который он обращается. Требования к письменному обращению, кроме наличия сведений об авторе и адреса, по которому должен быть направлен ответ, как и при подаче предложений и заявлений, закон не предъявляет. Содержание жалобы может излагаться гражданином в произвольной, им самим избранной форме.

По общему правилу, сформулированному в статье 8 Закона об обращениях, письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение ***трех дней*** с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу. Однако отдельные нормативно-правовые акты определяют иные сроки для регистрации поступивших жалоб. Так, Правилами 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 установлено, что «жалоба, поступившая в уполномоченный на ее рассмотрение орган, подлежит регистрации ***не позднее следующего рабочего дня*** со дня ее поступления.

В свою очередь, в соответствии с положениями статьи 4 Закона о бизнес-омбудсмене срок принятия Уполномоченным решения о принятии жалобы субъекта предпринимательской деятельности к рассмотрению или об отказе в принятии жалобы к рассмотрению составляет ***10 дней*** со дня поступления жалобы, о чем заявитель уведомляется в течение *трех дней*. В дальнейшем Уполномоченный уведомляет заявителя о результатах реализации мер по восстановлению его нарушенных прав и законных интересов с периодичностью не реже *одного раза в два месяца*.

Органы исполнительной власти, местного самоуправления, организации, а также должностные лица, к ведению которых не относится решение вопросов, поставленных в жалобах, обязаны направить их не позднее чем в пятидневный срок по принадлежности, извещая при этом заявителей.

Стадия возбуждения производства по жалобе заканчивается принятием одного из следующих решений:

1) принять жалобу к рассмотрению;

2) разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод;

3) передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу;

4) отказать в принятии жалобы к рассмотрению.

Такие виды решений легально закреплены в статье 20 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (в ред. от 12.03.2014), (далее – Федеральный конституционный закон) однако, на наш взгляд, являются логичным завершением стадии возбуждения производства по административно-правовой жалобе вне зависимости от того, какому субъекту была подана на рассмотрение жалоба.

К особенностям стадии возбуждения производства по жалобе Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации следует отнести только два правила. Согласно первому, о принятом в связи с поступившей жалобой решении Уполномоченный *в десятидневный срок* уведомляет заявителя. В случае начала рассмотрения жалобы Уполномоченный информирует также государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, решения или действия (бездействие) которых обжалуются. В соответствии со вторым, отказ в принятии жалобы к рассмотрению должен быть мотивирован. Кроме того, полученный от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации отказ в принятии жалобы к рассмотрению обжалованию не подлежит.

Согласно утвержденному им Порядку подачи и рассмотрения жалоб, принятия решений по ним, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, в уведомлении в связи с полученной жалобой может указать одно из следующих решений:

– о принятии к рассмотрению;

– об отказе в принятии к рассмотрению;

– о приобщении к ранее поступившей жалобе;

– о принятии к рассмотрению и необходимости предоставления дополнительных документов, данных и материалов;

– о направлении в другие органы;

– о прекращении рассмотрения обращения.

Причем последнее решение, согласно анализу положений Закона о бизнес-омбудсмене, может быть принято только в случае, когда предприниматель сам обратился с просьбой о прекращении рассмотрения поданной ранее жалобы.

2. *Стадия рассмотрения жалобы и принятие по ней решения*.

В обычном порядке жалобы рассматриваются в срок ***до одного месяца***, за исключением случаев, когда характер предложения требует дополнительного изучения или истребования дополнительных документов. При возникновении таких обстоятельств в соответствии с частью 2 статьи 12 Закона об обращениях руководитель органа исполнительной власти или местного самоуправления вправе продлить срок рассмотрения обращения ***не более чем на 30 дней***. Об этом решении обязательно сообщается лицу, подавшему жалобу. Жалоба, не требующая дополнительной проверки и изучения, рассматривается безотлагательно, но не позднее 15 дней.

Так, в соответствии с Законом о предоставлении услуг, жалоба рассматривается в течение ***15 рабочих дней*** со дня ее регистрации, если более короткие сроки рассмотрения жалобы не установлены органом, уполномоченным на ее рассмотрение. Кроме того, в случае обжалования отказа органа, предоставляющего государственную услугу, его должностного лица в приеме документов у заявителя либо в исправлении допущенных опечаток и ошибок или в случае обжалования заявителем нарушения установленного срока таких исправлений жалоба рассматривается в течение ***5 рабочих дней*** со дня ее регистрации.

В случае необходимости, уполномоченные на то лица могут истребовать нужные документы, направлять работников на места проверки, принимать другие меры для объективного разрешения вопроса.

Так, пунктом 102 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации предусматривается, что «при рассмотрении обращения, отнесенного к категории «жалоба», проводится проверка обоснованности каждого довода гражданина. По результатам рассмотрения жалобы принимаются необходимые меры для восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина или разъясняется неправомерность предъявляемых требований (претензий), а также при необходимости порядок обжалования принятого решения»[1].

К особенностям стадии рассмотрения жалобы в органах внутренних дел следует также отнести установленное в пункте 99 Инструкции правило,

[1] Приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в ред. 01.12.2016).

согласно которому, при рассмотрении полученной жалобы производится проверка изложенных в обращении сведений. В целях такой проверки непосредственный исполнитель делает следующее:

– внимательно и всесторонне изучает содержание обращения, необходимые сведения, документы и материалы;

– определяет суть заявления, предложения или жалобы;

– устанавливает достаточность изложенных в обращении сведений, а также имеющихся документов и материалов для выработки и принятия решения;

– уточняет при необходимости у гражданина дополнительные сведения или просит представить отсутствующие документы (по телефону, при наличии в обращении сведений об абонентском номере, или приглашает его на личную беседу). В случае отказа гражданина предоставить требуемую информацию или документы ему направляется ответ по результатам рассмотрения имеющихся материалов;

– осуществляет подготовку запросов для получения необходимых сведений, документов и материалов. Запросы подписываются уполномоченным должностным лицом и направляются подразделением делопроизводства;

– вносит руководителю, давшему поручение о рассмотрении обращения, предложения о выезде на место для проверки изложенных в обращении фактов.

– изучает и анализирует полученные сведения, документы и материалы.

– устанавливает факты и обстоятельства, имеющие значение для принятия решения по обращению;

– оценивает достоверность сведений, являющихся основанием для принятия решения по обращению;

– устанавливает обоснованность доводов гражданина;

– осуществляет подготовку заключения о результатах проверки по жалобе и представляет его на утверждение должностному лицу, уполномоченному на подписание ответа;

– осуществляет подготовку и представление на подпись уполномоченному должностному лицу проекта ответа гражданину, а также при необходимости проектов ответов в государственный орган или должностному лицу, направившему обращение.

Инструкция также предусматривает подробный порядок действий непосредственного исполнителя, в случае выявления при рассмотрении жалобы по существу признаков преступления или административного правонарушения.

Для обобщения результатов проверки по жалобе составляется мотивированное заключение, в центральном аппарате Министерства – докладная записка, требования к содержанию, которого также сформулированы в Инструкции.

Наибольшими полномочиями на стадии рассмотрения административно-правовых жалоб наделяются такие субъекты, как Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. К таким полномочиям, в частности, у Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в соответствии с положениями части 1 статьи 23 Федерального конституционного закона относятся следующие:

1) 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;

2) запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;

3) получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

4) проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;

5) поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

6) знакомиться с уголовными, гражданскими 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.

Кроме того, Федеральный конституционный закон предусматривает, что по вопросам своей деятельности Уполномоченный пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами расположенных на территории Российской Федерации органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, руководителями общественных объединений, лицами начальствующего состава Вооруженных сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований, администрацией мест принудительного содержания.

Вместе с тем, статьей 25 Федерального конституционного закона предусмотрено, что при рассмотрении жалобы «Уполномоченный обязан предоставить государственному органу, органу местного самоуправления или долж-

ностному лицу, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются, возможность дать свои объяснения по любым вопросам, подлежащим выяснению в процессе проверки, а также мотивировать свою позицию в целом».

Также статья 34 Федерального конституционного закона гарантирует, что «должностные лица бесплатно и беспрепятственно обязаны предоставлять Уполномоченному запрошенные материалы и документы, иную информацию, необходимую для осуществления его полномочий. Запрошенные материалы и документы и иная информация должны быть направлены Уполномоченному не позднее 15 дней со дня получения запроса, если в самом запросе не установлен иной срок».

Следуя логике законодательства, по жалобам граждан должны приниматься обоснованные решения. О решениях, принятых по жалобам граждан, им должно быть сообщено в письменной или устной форме, а в случаях отказа в удовлетворении жалобы указываются его мотивы.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод, что решение по жалобе может быть следующим:

– об удовлетворении жалобы;

– об отказе в её удовлетворении.

Так, Закон о предоставлении услуг предусматривает в части 7 статьи 11.2, что по результатам рассмотрения жалобы орган, предоставляющий государственную услугу, либо орган, предоставляющий муниципальную услугу, принимает одно из следующих решений:

1) удовлетворяет жалобу, в том числе в форме отмены принятого решения, исправления допущенных органом, предоставляющим государственную услугу, либо органом, предоставляющим муниципальную услугу, 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, а также в иных формах;

2) отказывает в удовлетворении жалобы.

Не позднее ***дня, следующего за днем принятия*** данного решения, заявителю в письменной форме и по желанию заявителя в электронной форме направляется мотивированный ответ о результатах рассмотрения жалобы.

3. *Стадия обжалования принятого по жалобе решения*.

Эта стадия является факультативной и осуществляется, если заявитель не удовлетворен результатами рассмотрения и принятым решением по жалобе. В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» заявитель имеет право на обжалование принятого по обращению

решения. Обжалование может быть осуществлено в административном порядке, который подразумевает обращение с жалобой в вышестоящий по подчиненности орган государственной власти или направление жалобы в надзирающее ведомство, чаще всего в органы прокуратуры, которые осуществляют в широком плане надзор за законностью деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления.

4. *Стадия исполнения принятого по жалобе решения*.

Сущность этой стадии заключается в том, что орган (должностное лицо), который принял решение, обязан обеспечить своевременное и правильное исполнение решения по делу. Органы исполнительной власти, местного самоуправления или должностное лицо, рассматривая жалобу, обязаны принять исчерпывающие меры, которые направлены на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина.

Постановление по жалобе обязательно для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами. В установленных законом случаях исполнение принятого по жалобе решения обеспечивается компетентными органами и средствами государственного принуждения.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации вправе:

1) обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

2) обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

3) обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

4) изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

5) обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

В случае грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина Уполномоченный вправе:

1) выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы;

2) обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, принимать участие в работе указанной комиссии непосредственно либо через своего представителя, а также участвовать в заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении ими вопроса об утверждении итогового доклада указанной комиссии.

Уполномоченный также вправе обратиться в Государственную Думу с предложением о проведении парламентских слушаний по фактам нарушения прав и свобод граждан, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в проводимых парламентских слушаниях.

В свою очередь, в соответствии с положениями части 5 статьи 4 Закона о бизнес-омбудсмене, по результатам рассмотрения жалобы «Уполномоченный обязан выполнить одно или несколько из следующих действий:

1) разъяснить заявителю вопросы, касающиеся его прав и законных интересов, в том числе форм и способов их защиты, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

2) передать жалобу в орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу. Направлять жалобу на рассмотрение должностному лицу, решение или действие (бездействие) которого обжалуется, запрещается;

3) направить в орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых усматривается нарушение прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, заключение с указанием мер по восстановлению прав и соблюдению законных интересов указанных субъектов;

4) обратиться в суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, признании незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов (за исключением органов прокуратуры, Следственного комитета Российской Федерации, органов судебной власти), органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц в случае, если оспариваемые ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы субъектов предпринимательской

деятельности в сфере предпринимательской деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности;

5) обратиться в суд с иском о защите прав и законных интересов других лиц, в том числе групп лиц, являющихся субъектами предпринимательской деятельности;

6) обжаловать вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов, принятые в отношении заявителя, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

7) направить в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы, организации, наделенные федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, обращение о привлечении лиц, виновных в нарушении прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности в установленном законодательством Российской Федерации порядке».

Таким образом, исполнение принятого по жалобе решения Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, как и Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, фактически предполагает дальнейшее рассмотрение предоставленных заявителем материалов в суде или иных органах, уполномоченных на принятие решения по существу.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В учебнике представлен комплекс суждений научной школы административного права и процесса Санкт-Петербургского университета МВД России к пониманию административного процесса как вида юридического процесса и представлениях о нормах 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 учёных и практиков продолжается, дальнейшее развитие теории административного процесса нами видится на основе комплексного подхода к пониманию административного процесса.

Авторы учебника стремились донести до читателей основные положения административно-процессуального законодательства, раскрывающие содержание административных производств, входящих в структуру административного процесса, а также точки зрения по актуальным проблемам теории и практики административного процесса, которые требуют своего решения. Это на наш взгляд:

– определение критериев разграничения процессуальных и процедурных (внепроцессуальных) форм государственно-управленческой деятельности;

– уточнение структуры административного процесса, т. е. 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 проблем зависит 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 различных подходах к пониманию административного процесса, список которой прилагается.

ЛИТЕРАТУРА

Основная

1. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – СПб: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. – 569 с.

2. Административный процесс: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М. А. Штатиной. – М.: Издательство Юрайт, 2015. – 364 с.

3. Административно-процессуальное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. — М.: Издательство Юрайт, 2016. – 341 с.

4. Административный процесс Российской Федерации: учебник /отв. ред. Л.Л. Попов – М.: Оригинал-макет, 2017. - 352 с.

Дополнительная

5. Панова И.В. Административно-процессуальное право России: монография / 3-е изд., пересмотр. – М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2012. – 336 с.

6. Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса: монография. – М.: Юрлитинформ, 2013. – 416 с.

7. Административный процесс: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция» и «Государственное и муниципальное управление» / В.В. Волкова [и др.]. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. – 175 с.

8. Губарева Т.И. Административный процесс: – М.: ИНФРА-М, 2014. – 168 с.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ 3
Раздел I. ВВЕДЕНИЕ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО 6
Глава 1. Понятие и структура административного процесса 6
§ 1. Общая характеристика процесса как юридической категории 6
§ 2. Основные черты и подходы к пониманию административного процесса как вида юридического процесса 9
§ 3. Структура административного процесса 16
§ 4. Принципы административного процесса 21
§ 5. Стадии административного процесса 26
Глава 2. Предмет, источники и система административно-процессуального права 32
§ 1. О подходах к пониманию административно-процессуального права 32
§ 2. Предмет административно-процессуального права как самостоятельной отрасли российского права 38
§ 3. Система административно-процессуального права 40
§ 4. Источники административно-процессуального права 42
§ 5. Взаимодействие административно-процессуального права с другими отраслями российского права 46
Глава 3. Административно-процессуальные нормы и административно-процессуальные отношения 51
§ 1. Понятие и особенности административно-процессуальных норм 51
§ 2. Виды административно-процессуальных норм 55
§ 3. Понятие и особенности административно-процессуальных правоотношений 58
§ 4. Содержание и виды административно-процессуальных правоотношений 61
Раздел II. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОИЗВОДСТВА 60
Глава 4. Производство по принятию нормативных правовых актов государственного управления 66
§ 1. Понятие, цель и задачи производства по принятию нормативных правовых актов государственного управления 66
§ 2. Стадии производства по принятию нормативных правовых актов государственного управления 70
Глава 5. Производство по предложениям и заявлениям граждан 83
§ 1. Общая характеристика производства по предложениям и заявлениям граждан 83
§ 2. Стадии производства по предложениям и заявлениям граждан в сфере государственного управления 88

§ 3. Особенности производства по обращениям граждан в органах внутренних дел 95
Глава 6. Регистрационное производство 106
§ 1. Общая характеристика регистрационного производства 106
§ 2. Стадии регистрационного производства 113
§ 3. Особенности осуществления отдельных видов регистрационных производств 115
Глава 7. Лицензионное производство 131
§ 1. Лицензионное производство в структуре административного процесса 132
§ 2. Субъекты лицензионного производства 137
§ 3. Стадии лицензионного производства 142
§ 4. Особенности лицензионных производств, осуществляемых органами внутренних дел 150
Глава 8. Производство по делам о поощрениях 155
§ 1. Понятие, правовая основа и особенности производства по делам о поощрениях 155
§ 2. Стадии производства по делам о поощрении 159
§ 3. Производство по делам о поощрении сотрудников органов внутренних дел 165
Глава 9. Дисциплинарное производство 171
§ 1. Общая характеристика дисциплинарного производства 171
§ 2. Стадии дисциплинарного производства 177
§ 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 210
§ 1. Понятие, правовая основа и особенности производства по различным категориям дел об административных правонарушениях .. 210
§ 2. Задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях 213
§ 3. Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении 221
§ 4. Доказательства и доказывание в производстве по делам об административных правонарушениях 221
Глава 12. Стадии производства по делам об административных правонарушениях 231

§ 1. Понятие стадии производства по делам об административных правонарушениях 231
§ 2. Возбуждение дела об административном правонарушении 232
§ 3. Рассмотрение дел об административных правонарушениях 241
§ 4. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях 248
§ 5. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях 253
Глава 13. Субъекты и участники производства по делам об административных правонарушениях 261
§ 1. Общая характеристика системы субъектов производства по делам об административных правонарушениях 261
§ 2. Административно-процессуальный статус лиц (органов), ведущих производство по делу об административном правонарушении 264
§ 3. Административно-процессуальный статус участников производства по делу об административном правонарушении 273
Глава 14. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях 287
§ 1. Общая характеристика и классификация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях 287
§ 2. Меры, обеспечивающие участие в производстве по делу лиц, участие которых по закону является обязательным 292
§ 3. Меры, обеспечивающие пресечение административного правонарушения 302
§ 4. Меры, обеспечивающие получение доказательств 310
Глава 15. Исполнительное производство 321
§ 1. Понятие, правовое регулирование, цели и задачи исполнительного производства 321
§ 2. Субъекты и участники исполнительного производства 327
§ 3. Стадии исполнительного производства 338
Глава 16. Производство по административно-правовым жалобам и спорам 348
§ 1. Понятие административно-правовой жалобы и административно-правового спора и процессуальные формы их рассмотрения 348
§ 2. Общие требования, предъявляемые к содержанию административно-правовой жалобы и особенности рассмотрения отдельных её видов 352
§ 3. Стадии производства по административно-правовым жалобам и спорам 362
ЗАКЛЮЧЕНИЕ 371
ЛИТЕРАТУРА 372

Учебное издание

Бажукова Юлия Викторовна,
кандидат юридических наук, доцент;
Дрозд Алексей Олегович,
кандидат юридических наук;
Каплунов Андрей Иванович,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы Российской Федерации;
Кудин Василий Анатольевич,
кандидат юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации;
Куртяк Иван Владимирович,
кандидат юридических наук, доцент;
Лебедева Оксана Олеговна;
Пилявец Светлана Викторовна,
кандидат юридических наук;
Прохорова Ольга Владимировна,
кандидат юридических наук, доцент;
Телегин Александр Степанович,
кандидат юридических наук, профессор;
Ухов Владимир Юрьевич,
доктор юридических наук, доцент;
Хмара Анатолий Михайлович,
кандидат юридических наук, доцент;
Черепанова Юлия Евгеньевна;
Чмырёв Сергей Николаевич,
кандидат юридических наук, доцент

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

Учебник
2-е издание, перераб. и доп.

Редактор
Лукьянова Г.В.

Компьютерная верстка
Сугак И.А.

Корректор
Тимонина В.П.

Подписано в печать 22.05.2017 Печать офсетная.
Формат 60x84 $^{1}/_{16}$. Объем 23,5 п.л. Заказ № Тираж 300 экз.
Отпечатано в типографии ООО «Р-КОПИ»
190000, Санкт-Петербург, пер. Гривцова, д. 6 Лит. Б