
ЖУРНАЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИЗДАНИЕ

2017. № 1

Учредитель: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет»

Редакционная коллегия:

- Ю. Н. Стариков**,
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т,
засл. деятель науки РФ (гл. ред.);
- Ю. Б. Носова**,
канд. юрид. наук, доц.,
Воронеж. гос. ун-т (зам. гл. ред.);
- О. В. Сажина**,
Воронеж. гос. ун-т (отв. секр.);
- Ю. Е. Аврутин**,
д-р юрид. наук, проф.,
С.-Петерб. ун-т МВД РФ,
засл. деятель науки РФ, засл. юрист РФ;
- О. В. Баулин**,
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т;
- П. Н. Бирюков**,
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т;
- Т. М. Бялкина**,
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т;
- Н. А. Громошина**,
д-р юрид. наук, проф.,
Московский гос. юрид. ун-т
имени О. Е. Кутафина (МГЮА);
- А. Б. Зеленцов**,
д-р юрид. наук, проф.,
Российский ун-т дружбы народов,
засл. юрист РФ;
- Д. В. Зотов**,
канд. юрид. наук, доц., Воронеж. гос. ун-т;
- Т. Д. Зражевская**,
д-р юрид. наук, проф.,
Воронеж. гос. ун-т, засл. юрист РФ;
- С. Д. Князев**,
д-р юрид. наук, проф.,
Конституционный Суд (г. Санкт-Петербург),
засл. деятель науки РФ, засл. юрист РФ;
- П. И. Кононов**,
д-р юрид. наук, проф.,
судья Второго арбитражного
апелляционного суда (г. Киров);
- А. В. Кочетков**,
канд. юрид. наук, доц.,
пред. Арбитражного суда Воронеж. обл.;
- С. В. Курчевская**,
канд. юрид. наук,
судья Воронеж. областного суда;
- А. В. Малько**,
д-р юрид. наук, проф.,
Сарат. филиал Ин-та государства и права РАН,
засл. деятель науки РФ;
- И. И. Марков**,
пред. Липецкого областного суда,
засл. юрист РФ;

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

- Майоров В. И.** Генезис административного судебного права:
теоретико-методологические проблемы 5
- Тарибо Е. В.** Нарушение прав как критерий принятия
административных исковых заявлений 10

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

- Опалев Р. О.** Возможные направления развития законодательства
в сфере правосудия по административным делам 13

ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

- Носова Ю. Б.** Обжалование предписаний федеральной инспекции
труда: гражданское или административное судопроизводство? 18
- Рогачева О. С.** Рассмотрение мировым судьей административных
дел о вынесении судебного приказа в порядке административного
судопроизводства 24

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОСУДИЯ

- Hallintolainkäyttölaki (26.7.1996. № 586/1996) = Акт об
административной судебной процедуре (586/1996; с изменениями
вплоть до 435/2003) (перевод с англ. **Р. О. Опалева**) 31

ВЗГЛЯД СУДЬИ

- Ламонов Е. В.** Судебная практика применения Кодекса
административного судопроизводства Российской Федерации
в судах общей юрисдикции 42

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

- Давыдов К. В.** Современное состояние и перспективы развития
российского законодательства об административных процедурах.
Проект федерального закона «Об административных процедурах
и административных актах в Российской Федерации» 47

С. Н. Махина,
д-р юрид. наук, проф.,
Воронеж. гос. ун-т;

Е. И. Носырева,
д-р юрид. наук, проф.,
Воронеж. гос. ун-т;

Р. А. Подопригра,
д-р юрид. наук, проф.,
Каспийский ун-т (г. Алматы,
Республика Казахстан);

О. С. Рогачева,
д-р юрид. наук, доц.,
Воронеж. гос. ун-т;

Б. В. Россинский,
д-р юрид. наук, проф.,
Всероссийский гос. ун-т юстиции
(РПА Минюста России),
засл. юрист РФ;

Ю. П. Соловей,
д-р юрид. наук, проф.,
Омская юрид. акад., засл. юрист РФ;

Н. Т. Степанова,
пред. Девятнадцатого арбитражного
апелляционного суда (г. Воронеж),
засл. юрист РФ;

Д. Г. Фильченко,
канд. юрид. наук, доц.,
Воронеж. гос. ун-т;

О. Н. Шеменёва,
канд. юрид. наук, доц.,
Воронеж. гос. ун-т

Журнал зарегистрирован
Федеральной службой по надзору
в сфере связи, информационных
технологий и массовых
коммуникаций (Роскомнадзор):
Свидетельство о регистрации
средства массовой информации
ПИ № ФС 77-66564 от 21.07.2016

Журнал входит в систему РИНЦ
(Российский индекс
научного цитирования)
на платформе elibrary.ru

Подписной индекс:
94234 Объединенного каталога
"Пресса России"

Адрес редакции:
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10а, к. 707
e-mail: juristar@law.vsu.ru;
nosova_y@law.vsu.ru

Ведущий редактор
издательской группы **Ю. С. Гудкова**

Подписано в печать 15.03.2017.
Формат 60×84/8. Уч.-изд.л. 11,1
Усл. п. л. 10,2. Тираж 500. Заказ 913

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10
Отпечатано в типографии
Издательского дома ВГУ
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3

© Воронежский государственный
университет, 2017
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2017

Трибуна молодого ученого

Стариков М. Ю. Меры предварительной защиты
по административному иску как новый процессуально-правовой
институт: из цивилистического процесса в административный 70

Тимошинова С. Б. Теоретические и практические проблемы
определения понятия и сущности административного иска81

**ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ,
НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА
ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ**85

JOURNAL OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

SCIENTIFIC AND PRACTICAL EDITION

2017. № 1

Founder: Federal State Budget Educational Institution
of Higher Education «Voronezh State University»

Editorial board:

Yu. N. Starilov,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University,
honoured scientist of the Russian Federation
(chief editor);

Yu. B. Nosova,
candidate of legal sciences,
associate professor,
Voronezh State University (deputy editor);

O. V. Sazhina,
Voronezh State University
(secretary in chief);

Yu. E. Avrutin,
doctor of legal sciences, professor,
St. Petersburg University of MIA RF,
honoured scientist of the Russian Federation,
honoured lawyer of the Russian Federation;

O. V. Baulin,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University;

P. N. Biriukov,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University;

T. M. Bialkina,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University;

N. A. Gromoshina,
doctor of legal sciences, professor,
Moscow State Law University
named after O. E. Kutafin (MSAL);

A. B. Zelentsov,
doctor of legal sciences, professor,
Peoples' Friendship University of Russia,
honoured lawyer of the Russian Federation;

D. V. Zotov,
candidate of legal sciences,
associate professor, Voronezh State University;

T. D. Zrazhevskaya,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University,
honoured lawyer of the Russian Federation;

S. D. Kniazev,
doctor of legal sciences, professor,
Constitutional Court (St. Petersburg),
honoured scientist of the Russian Federation,
honoured lawyer of the Russian Federation;

P. I. Kononov,
doctor of legal sciences, professor,
judge of the Second Arbitral
Appeal Court (Kirov);

A. V. Kochetkov,
candidate of legal sciences,
associate professor, chairman of the
Arbitration Court of the Voronezh Region;

CONTENTS

THEORY OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Mayorov V. I. Genesis of the administrative judicial law: theoretical and methodological problems 5

Taribo E. V. Violation of rights as a criterion for the adoption of administrative lawsuit..... 10

TENDENCIES OF DEVELOPMENT OF THE LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Opalev R. O. Possible ways of development of legislation in the field of justice in administrative matters13

PROCEEDINGS IN CERTAIN CATEGORIES OF ADMINISTRATIVE CASES

Nosova Yu. B. Appeal federal labor inspection's prescriptions: civil or administrative proceedings?..... 18

Rogacheva O. S. Proceedings in a cases magistrate to pass judiciary writ under administrative procedure 24

FOREIGN EXPERIENCE OF THE ORGANIZATION OF ADMINISTRATIVE COURTS AND ADMINISTRATIVE JUSTICE

Hallintolainkäyttölaki (26.7.1996. № 586/1996) = Administrative Judicial Procedure Act (translation from english by **R. O. Opalev**)31

LOOKING OF JUDGE

Lamonov E. V. Courts' practice of application of the Code of Administrative proceedings of the Russian Federation in the courts of general jurisdiction 42

ADMINISTRATIVE PROCEDURES

Davydov K. V. Current state and prospects of development of Russian legislation on administrative procedures. The draft federal law «About the administrative procedures and administrative acts in the Russian Federation» 47

S. V. Kurchevskaya,
candidate of legal sciences,
judge of the Voronezh Regional Court;

A. V. Malko,
doctor of legal sciences, professor,
Saratov branch of the Institute
of State and Law, honoured scientist of the
Russian Federation;

I. I. Markov,
chairman of the Lipetsk Regional Court,
honoured lawyer of the Russian Federation;

S. N. Makhina,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University;

E. I. Nosyreva,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University;

R. A. Podoprigora,
doctor of legal sciences, professor,
University of the Caspian
(Almaty, Republic of Kazakhstan);

O. S. Rogacheva,
doctor of legal sciences, associate professor,
Voronezh State University;

B. V. Rossinskiy,
doctor of legal sciences, professor,
Russian State Justice University
(RPA Russian Ministry of Justice),
honoured lawyer of the Russian Federation;

Yu. P. Solovey,
doctor of legal sciences, professor,
Omsk Academy of Law,
honoured lawyer of the Russian Federation;

N. T. Stepanova,
chairman of the Nineteenth Arbitral
Appeal Court (Voronezh),
honoured lawyer of the Russian Federation;

D. G. Filchenko,
candidate of legal sciences,
associate professor,
Voronezh State University;

O. N. Shemeniova,
candidate of legal sciences,
associate professor,
Voronezh State University

Registered by the Federal Service
of supervision in sphere of communications,
information technologies and mass
communications (Roskomnadzor):
Registration certificate ПИ № ФС 77-66564

Journal is included in RISC system (Russian
Science Citation Index)
in the e-library platform

Subscription index:
94234 of the Integrated catalog
“Press of Russia”

Editorial address:
394018, Russia, Voronezh,
Lenin Sq., 10a, r. 707
e-mail: juristar@law.vsu.ru;
nosova_y@law.vsu.ru

© Voronezh State University, 2017
© Design, original-model
Voronezh VSU
Publishing House, 2017

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTIST

Starilov M. Yu. Preliminary protection measures for an administrative claim as a new processual legal institute: from the civil process to the administrative..... 70

Timoshinova S. B. Theoretical and practical problems of defining the concept and essence of administrative claim..... 81

**REQUIREMENTS TO THE MATERIALS DIRECTED
TO AN EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION** 87

ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

УДК 342.9(470)

В. И. Майоров

Тюменский государственный университет

ГЕНЕЗИС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДЕБНОГО ПРАВА: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

Рассматривается генезис административного судебного права в России, в процессе которого автор выделяет три основных этапа. На первом этапе шло зарождение административного судебного права, наметились контуры его регулирования. Переход ко второму этапу был связан с принятием КАС РФ, началось отделение административного судебного права от других отраслей права. Однако дальнейшему развитию административного судебного права и переходу на третий этап – полноценного отраслевого оформления и регулирования – препятствует ряд проблем теоретико-методологического плана, затронутых в данной статье.

К л ю ч е в ы е с л о в а: генезис, административное судебное право, административное судопроизводство, Кодекс административного судопроизводства.

GENESIS OF THE ADMINISTRATIVE JUDICIAL LAW: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PROBLEMS

In the article considered the genesis of the administrative judicial law in Russia, during which the author identifies three main stages. The first stage is the emergence of an administrative judicial law; the contours of its regulation were outlined. The transition to the second stage has been associated with the adoption of Code of administrative proceedings, the separation of the administrative judicial law from other branches of law were began. However, further development of the administrative judicial law and the transition to the third stage – a full-fledged branch figuration and regulation – prevents a number of theoretical and methodological problems mentioned in this article.

K e y w o r d s: genesis, administrative judicial law, administrative proceedings, Code of administrative proceedings.

Формирование административного судебного права как новой отрасли права в Российской Федерации обусловлено необходимостью выстраивания судебной системы в соответствии с Конституцией РФ, которая закрепляет норму об административном судопроизводстве как одной из форм реализации судебной власти. Согласно ч. 2 ст. 118 Конституции, «судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства». Конституционное, гражданское и уголовное судопроизводства регулируются соответствующими нормативными правовыми актами, однако административное судопроизводство до недавнего времени не имело отдельного отраслевого регулирования; касающиеся его нормы были закреплены сразу в нескольких

нормативных документах: Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ), Гражданском процессуальном кодексе (ГПК РФ), Арбитражном процессуальном кодексе (АПК РФ). Правовое регулирование административного судопроизводства осуществлялось противоречиво, непоследовательно и не отвечало в полной мере современным мировым стандартам. При этом, несмотря на ряд противоречий, нестыковок и расхождений между упомянутыми нормативными правовыми актами, в них можно было выделить определенный массив правовых норм, предназначенных для регулирования деятельности судебной власти по отправлению административного судопроизводства. Идея административного судебного права и до принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) представляла собой не просто теоретическую

модель, но и реально действующее право, однако его формы и источники не соответствовали в полной мере концепции правового государства.

Долгожданное вступление в силу КАС РФ привело к изменению системы российского процессуального законодательства, дало возможность говорить о становлении новой отрасли права, регулирующей организацию и функционирование судебной власти по отправлению административного правосудия, которую мы определяем как административное судебное право. Законодательное оформление дало импульс к переходу на новый этап развития административного судебного права. Его существование до принятия КАС РФ мы обозначим как первый этап становления, характеризующийся отсутствием системности и комплексности правового регулирования, разнополярностью мнений и концепций исследователей. На всём его протяжении неоднократно предпринимались попытки создать законодательную базу, определяющую административное судопроизводство. Появление нормативного правового акта, объединяющего разрозненные правовые нормы, стало переходом ко второму этапу, ознаменовавшемуся принятием новой административно-процессуальной формы. Административно-процессуальная форма выступает как форма осуществления судебной власти, специфика которой выражается в осуществлении судебного контроля за административным нормотворчеством и в судебной защите человека и гражданина, юридических лиц, организаций от незаконных действий (бездействия) государственных и муниципальных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих¹.

Однако на этом формирование административного судебного права как отдельной самостоятельной отрасли права еще не окончено. Принятие нового Кодекса административного судопроизводства вовсе не означает, что «все проблемы взаимоотношений физических, юридических лиц и органов публичной власти, их должностных лиц получили окончательное разрешение»². На текущем этапе существует большое количество проблем и трудностей как теоретико-методологического, так и практического характера, которые требуют внимания. Их решение позволит перейти к третьему, завершающему этапу генезиса административного судебного права. Спорным моментам и недочетам практического характера посвящено немало работ известных отечественных юристов, поэтому в данной статье мы хотели бы остановиться на проблемах теоретико-методологического плана.

С принятием КАС РФ обозначился кризис традиционных представлений о комплексе норм,

регулирующих административное судопроизводство, – как правило, в литературе этот комплекс норм рассматривался в качестве подотрасли или института гражданского процессуального права. Возник целый ряд позиций ученых относительно выделения административного судебного права как отдельной отрасли права и его значения. Наряду с упомянутым «традиционным» рассмотрением норм, регулирующих административное судопроизводство, как подотрасли или института гражданского процессуального права (формально-правовой подход), можно выделить материально правовой подход, согласно которому судебное административное право – это институт или подотрасль административного права; кроме того, административное судебное право может считаться частью административно-процессуального права, которое позиционируется как самостоятельная отрасль права и в качестве другой своей части включает административно-процедурное право. И, наконец, последняя позиция, с которой мы согласны целиком и полностью: административное судебное право – это новая, самостоятельная, находящаяся в процессе формирования отрасль в системе российского права³.

При определении отраслевой специфики административного судебного права необходимо учитывать его непосредственную связь как с судебным правом, регулирующим функционирование судебной власти, так и с теми отношениями, которые входят в сферу регулирования административного права и требуют наличия административного судопроизводства для своего разрешения. Особенности административно-спорных материальных отношений предопределяют специфику предмета самого этого судопроизводства и системы регулирующего его судебного административного права.

В связи с переходом на этап комплексного правового регулирования возникла проблема перегруппировки норм судебно-процессуального права, содержащихся ранее в нескольких нормативных правовых актах, и дальнейшего развития административно-процессуальной формы, которая зафиксирована в КАС РФ в достаточно общем виде. В процессе перегруппировки многие нормативные правовые акты утратили силу либо были изменены. Здесь важно отметить тенденцию «к унификации двух цивилистических судопроизводств гражданского и арбитражного, ГПК РФ и АПК РФ в единый Гражданско-процессуальный кодекс, который явится общей формой деятельности для судов общей юрисдикции и арбитражных судов»⁴. В этом контексте может быть проведено разграничение предметов регулирования трех

кодексов: ГПК РФ и АПК РФ, с одной стороны, и КАС РФ – с другой.

То, что этап формирования отдельной отраслевой регламентации административного судебного права далек от завершения, подтверждает сохранение дуализма регламентации административного судопроизводства. Несмотря на наличие отдельного кодифицированного акта, регулирующего данные правоотношения, существует и третий раздел АПК РФ, который называется «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений». Складывается ситуация, в которой суды общей юрисдикции руководствуются КАС РФ, а арбитражные суды – нормами АПК РФ. При этом в двух нормативных актах наличествуют принципиально различные подходы: АПК РФ рассматривает дела об административных правонарушениях⁵, а положения КАС РФ, в свою очередь, на них не распространяются⁶. Возникает вопрос о соотношении административного судопроизводства и производства об административных правонарушениях. Многие исследователи отвечают на него по-разному. Например, И. В. Панова полагает, что административное судопроизводство в собственном смысле слова включает в себя привлечение к административной ответственности в судебном порядке за административные правонарушения⁷. По мнению А. Б. Зеленцова, интеграция производства по делам об административных правонарушениях в систему административного судопроизводства возможна и концептуально оправдана только через использование конструкции административно-наказательного иска⁸. Представляется весьма обоснованной позиция П. П. Серкова, который пишет: «Производство по делам об административных правонарушениях представляет собой самостоятельный правовой институт по отношению к административному судопроизводству»⁹. Б. В. Россинский считает, что дела об административных правонарушениях должны рассматриваться не судами, а органами исполнительной власти, что требует изменения всей существующей концепции производства по делам об административных правонарушениях¹⁰. Его позиция более чем справедлива: дела об административных правонарушениях значительно перегружают судебные органы, занятые рассмотрением других категорий дел, а в случае передачи их органам исполнительной власти удастся оптимизировать работу судов и сделать рассмотрение дел об административных правонарушениях более быстрым и эффективным.

Широко обсуждаемая идея об учреждении специальных административных судов не полу-

чила своего воплощения на практике, хотя это могло бы оказаться полезным, ведь, несмотря на отделение от гражданского и арбитражного правосудия, административное судопроизводство остается во многом похожим на них. Но этот вопрос признается достаточно дискуссионным, поскольку, хотя КАС РФ и «воспринял традиционные положения, правила и институты гражданского процессуального и арбитражного процессуального права, ...по целому ряду положений административное судопроизводство имеет специфику, которая отражает его главную задачу – защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений»¹¹. Таким образом, учреждение отдельных судов не является обязательным, а затраты на это могут оказаться неоправданно высокими.

С развитием административного судебного права связано и создание административно-процедурного законодательства, устанавливающего порядок осуществления публичного управления, принятие административных актов. Ю. Н. Старилов полагает, что закон «об административных процедурах» позволит создать основу для эффективной судебной правовой защиты по административным делам, обеспечить правильное и законное разрешение административных и иных публичных споров, достичь решения установленных в ст. 3 КАС РФ задач административного судопроизводства на всех этапах данного вида реализации судебной власти¹².

Надо отметить, что КАС РФ, несмотря на его важную роль в генезисе административного судебного права, получил в свой адрес немало критики. За время, прошедшее с момента его принятия, вышли в свет десятки работ известных правоведов, в которых дается анализ спорных и недостаточно проработанных норм данного Кодекса, указываются пробелы и недочеты. Законодательство, регулирующее отправление административного судопроизводства, безусловно, требует дальнейшего совершенствования, и в КАС РФ будет внесено еще немало поправок, прежде чем его можно будет назвать по-настоящему эффективным регулятором рассматриваемых правоотношений.

При возникновении новых отраслей права одним из ключевых вопросов является вопрос о структуре (системе) новой отрасли. Единого мнения о строении отрасли административного судебного права пока не сформировано. Мы полагаем, что основой структуризации следует считать совокупность правовых норм, регулирующих конкретную группу общественных отношений в сфере организации и функциониро-

вания административного правосудия. Таким образом, можно выделить ряд подсистем, входящих в систему административного судебного права, на основании следующих критериев:

- 1) общность правовых норм – общая и особенные части;
- 2) юридическая природа норм и решаемые ими задачи;
- 3) деление норм права на материальные и процессуальные.

Важно отметить, что в традиционных «судебных» отраслях, которые регулируют уголовное и гражданское судопроизводство, судопроизводительная (материальная) часть, как правило, не выделяется. В частности, судебное гражданское право, по сути, сводится к гражданскому процессуальному праву. В то же время в его систему многие ученые включают материальные правовые нормы и институты: например, материально-правовой институт компетенции судебных органов (судоустройственные принципы, подведомственность и подсудность, и т. д.). В системе судебно-конституционного права и процесса как отрасли судебно-конституционное материальное право и судебно-конституционное процессуальное право выделяются не как ее части, а как подотрасли¹³. Однако такой подход нельзя назвать универсальным и применять его к административному судебному праву, так как подотрасли, складывающиеся в его системе, включают в свой состав как материально-правовую (судоустройственную), так и процессуально-правовую части.

Для становления новой отрасли права важно не только законодательное оформление, но и ее обособление в академической сфере: образование нового раздела науки, изучающего данную отрасль права, а также отдельная учебная дисциплина. Б. А. Зеленцов отмечает, что административное судебное право, как часть права административной юстиции, получает признание во многих отечественных учебных заведениях. В рамках специальных учебных дисциплин оно преподается в РУДН, Воронежском государственном университете, Кемеровском государственном университете, Омском юридическом институте и др.¹⁴ Однако существуют и проблемы в преподавании новой дисциплины, в частности отсутствует единое решение вопросов: на каких кафедрах, в каких учебниках, в рамках каких учебных дисциплин должно изучаться административное судебное право? Основной спор идет между административным правом и процессом и гражданским. С нашей точки зрения, очевидно, что административное судебное право принадлежит к циклу дисциплин административно-правовой направленности, а

отнесение его к гражданскому процессуальному праву отражает традиционные представления об административном судебном праве как подотрасли гражданского процессуального права, существовавшие до начала обособления его в отдельную отрасль права. Генезис административного судебного права на современном этапе обуславливает необходимость изменений в программах учебных заведений, перестройки кафедр и порядка преподавания новой дисциплины в соответствии с изменениями, происходящими в законодательстве и правовой науке.

В целом, можно заключить, что одним из ключевых препятствий на пути дальнейшего развития административного судебного права является отсутствие четко сформулированной концепции административного судебного права, единого обозначения его предмета, содержания, структуры. Отчасти это происходит из-за действий законодателя, допускающего существование спорных норм в различных нормативных правовых актах. Наличие широкого спектра мнений не дает сформировать единую и непротиворечивую позицию, позволяющую комплексно и системно рассматривать административное судебное право. На современном этапе развития представляется необходимым использование накопленного опыта исследований для формирования концептуальных основ административного судебного права. Административное судебное право решает важные задачи, среди которых защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений. Следовательно, наличие отрасли административного судебного права в отечественной правовой системе позволит закрепить основы судебной власти в России, отвечающей общепринятым принципам и стандартам демократического правового государства.

¹ См.: Уткин Д. В. Содержание и особенности административно-процессуальной формы // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 59–64.

² Серков П. П. Административное право, административное судопроизводство и механизм правоотношения // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 14.

³ См.: Зеленцов А. Б. Административная юстиция (судебное административное право) : в схемах и с комментариями : учеб. пособие. М., 2014. С. 41–55.

⁴ Овсепян Ж. И. Кодекс административного судопроизводства как рубежный этап в истории судебной и административной реформ в России // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2015. № 2. С. 8–9.

⁵ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 23.06.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ См.: *Панова И. В.* Административному судопроизводству в России быть // *Административное право на рубеже веков : межвуз. сб. науч. трудов.* Екатеринбург, 2003. С. 182.

⁸ См.: *Зеленцов А. Б.* Судебное административное право : теоретические проблемы становления // *Актуальные проблемы административного судопроизводства : материалы Всерос. науч.-практ. конф. / отв. ред. Ю. П. Соловей ; Омская юридическая академия.* Омск, 2015. С. 81–91.

⁹ См.: *Серков П. П.* К вопросу о понимании современного административного судопроизводства // *Административное право и процесс.* 2013. № 9. С. 11.

Тюменский государственный университет

*Майоров В. И., доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права
e-mail: 1955715@rambler.ru
тел.: 8(3452) 59-74-43*

¹⁰ См.: *Росинский Б. В.* Окончательно ли разграничение административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях? // *Журнал административного судопроизводства.* 2016. № 1. С. 50.

¹¹ *Административное судопроизводство : учеб. для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / под ред. В. В. Яркова.* М., 2016. С. 14–15.

¹² См.: *Стариков Ю. Н.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации – надлежащая основа для развития административно-процессуальной формы и формирования нового административного процессуального права // *Журнал административного судопроизводства.* 2016. № 1. С. 36.

¹³ См.: *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. М., 2012. С. 20.

¹⁴ См.: *Зеленцов А. Б.* Судебное административное право : теоретические проблемы становления. С. 81–91.

Tyumen State University

*Mayorov V. I., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Administrative and Financial Law Department
e-mail: 1955715@rambler.ru
тел.: 8(3452) 59-74-43*

УДК 342.9(470)

Е. В. Тарибо

*Конституционный Суд Российской Федерации***НАРУШЕНИЕ ПРАВ КАК КРИТЕРИЙ ПРИНЯТИЯ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ИСКОВЫХ ЗАЯВЛЕНИЙ***Анализируется позиция Конституционного Суда Российской Федерации относительно применения норм процессуального законодательства о критериях принятия исковых заявлений.**К л ю ч е в ы е с л о в а: Конституционный Суд Российской Федерации, принятие искового заявления, административное исковое заявление.***VIOLATION OF RIGHTS AS A CRITERION FOR THE ADOPTION
OF ADMINISTRATIVE LAWSUIT***Analysed the acts of the Constitutional Court about the application of the norms of processual legislation about criteria to acceptance of lawsuit.**К e y w o r d s: Constitutional Court of the Russian Federation, acceptance of lawsuit, the administrative lawsuit.*

ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Один из критериев принятия административных исковых заявлений закреплен в ст. 128 КАС РФ: суд отказывает в принятии административного искового заявления, если из административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта, решения или действия (бездействия) не следует, что этими актом, решением или действием (бездействием) нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца. Нужно признать, что данная отказанная норма, имея оценочный характер, несет в себе определенный конфликтный заряд. Ведь суду до рассмотрения дела по существу приходится опровергать доводы административного истца о нарушении его прав, которые кажутся административному истцу несомненными. В связи с этим имеет смысл проанализировать практику Конституционного Суда РФ, неоднократно в своих решениях обращавшегося к анализу похожей нормы: п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ. В данной норме закреплено правило: судья отказывает в принятии искового заявления, в случае если в заявлении, поданном от своего имени, оспариваются акты, которые не затрагивают права, свободы или законные интересы заявителя.

Из всей совокупности решений КС по указанной норме (а их очень много) нужно выделить три так называемых позитивных определения Конституционного Суда РФ:

от 8 июля 2004 г. № 238-О (опубликовано в «ВКС», оговорки о пересмотре дела в резолютивной части нет);

от 20 октября 2005 г. № 513-О (опубликовано в «ВКС», есть оговорка о пересмотре дела в резолютивной части; информации о пересмотре нет);

от 24 января 2006 г. № 3-О (опубликовано в «ВКС», есть оговорка о пересмотре дела в резолютивной части). Дело заявителя Верховным Судом РФ пересмотрено не было, заявитель обратился в связи с этим в КС РФ с ходатайством о разъяснении, но получил формальный отказ (определение Конституционного Суда РФ от 25 января 2007 г. № 63-О-О).

Все три определения приняты в период, когда КС РФ корректировал судебную практику отказными позитивными определениями. КС РФ в названных определениях посчитал, что на основе п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ нельзя отказывать в принятии искового заявления в случае, когда заявителем оспаривается нормативный правовой акт и когда заявитель считает, что нарушены его права. Суд обязан принять дело к рассмотрению и решать вопрос о том, нарушено право заявителя или нет в судебном заседании с участием сторон в силу принципа состязательности. КС РФ исходил из того, что правило ст. 134 ГПК РФ носит общий характер, а для оспаривания нормативных актов предусмотрены специальные нормы ГПК – ст. 246 и 251. В них сделан акцент на праве гражданина или организации оспорить нормативные акты, если они считают свои права нарушенными. Специальный характер норм и субъективная убежденность заявителя, «считающего права нарушенными», – это, по мнению КС, те факторы, которые блокируют усмотрение судьи, даже если очевидно, что права не затро-

нуты и не нарушены. КС РФ посчитал, что нет необходимости признавать п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ неконституционным, достаточно дать его истолкование: на ненормативные акты данная норма распространяется, а на нормативные – нет.

Несмотря на такое истолкование, на практике суды продолжали отказывать заявителям в принятии к рассмотрению исков об оспаривании нормативных актов, если очевидно, что права заявителя не затрагиваются и не нарушаются. В условиях физической невозможности судебной системы массово рассматривать по существу неосновательные заявления, суды придерживались старой практики. Они полагали, что выбран верный путь, поскольку решения об отказе в принятии иска к рассмотрению можно оспорить и отменить, если допущена ошибка. Тем не менее КС РФ продолжал настаивать на своей позиции, но уже не в позитивных определениях с указанием на пересмотр дела, а в простых отказных определениях, которых им было принято несколько десятков вплоть до 2016 г.

Нужно отметить один нюанс: правовая позиция КС РФ по п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ, в силу которой суд не вправе отказать в принятии к рассмотрению иска об оспаривании нормативного акта, если заявитель «считает права нарушенными», постепенно стала как бы универсальной. Она оторвалась от собственно проблемы оспаривания нормативных актов, для которых в ГПК были предусмотрены специальные нормы (как было выше подчеркнуто, во многом именно на сопоставлении общих и специальных норм ГПК и была построена аргументация КС в тех самых трех позитивных определениях). КС РФ, ссылаясь на одно из названных позитивных определений, в деле о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок указал, что спор о данной компенсации может быть разрешен лишь при принятии заявления к производству суда и рассмотрении гражданского дела по существу (постановление от 11 ноября 2014 г. № 28-П). Правовая позиция по ст. 134 ГПК РФ была распространена также и на отношения, касающиеся обжалования решений и действий (бездействия) избирательных комиссий, связанных с подсчетом голосов и установлением итогов голосования, определением результатов выборов (постановление КС РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П).

Задумываясь над указанными выше изменениями практики КС РФ, расширением действия его правовых позиций, необходимо учитывать следующее. Во всех видах судопроизводства большое значение имеют повторение пройденного, работа с типовыми случаями, опора на прецеденты. Тем не менее важно не только с готовностью применять что-то уже наработанное, но и уметь

дифференцировать ситуации, отделять один случай от другого, что, как правило, намного сложнее. В связи с этим не лишне задаться вопросом: может быть, приведенные постановления – это особые случаи в практике КС, появление которых продиктовано спецификой соответствующих споров? Если речь идет о компенсации за нарушение разумного срока судопроизводства, то, конечно, судам нужно разбираться в них по существу, поскольку это требование о взыскании денежных средств. Что касается избирательных споров, то в них избиратель не рассматривался как участник избирательного процесса, а потому при узкой трактовке его прав он не мог считать их нарушенными, но КС принципиально по-новому истолковал объем прав избирателя. Может, в этом всё дело, и, значит, нет оснований говорить об универсализации правовой позиции КС РФ по п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ, выраженной им в позитивных определениях 2004, 2005 и 2006 гг.?

Все эти вопросы требуют прояснения. Стоит ли автоматически воспроизводить применительно к нормам КАС РФ определения КС РФ, в которых сопоставлялись общие и специальные нормы ГПК? Вряд ли сегодня можно сказать, что ст. 128 КАС РФ «Отказ в принятии административного искового заявления» носит общий характер и не учитывает специальных правил рассмотрения публично-правовых споров. Наоборот, этот новый Кодекс как раз весь целиком является специальным, посвящен именно таким спорам. Из ст. 128 КАС РФ видно, что законодатель сознательно выделил такой компонент, как «оспаривание нормативного правового акта» (наряду с решениями и действиями), чего не было в п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ. И судебная практика в целом идет так, что заявления об оспаривании нормативных актов отбраковываются на стадии принятия, если судья отчетливо видит – такой акт не нарушает прав заявителя.

Какой в этом случае видится судьба определений КС РФ по ГПК? Здесь возникает развилка. С одной стороны, надо указывать на то, что они не распространяются на КАС РФ, в котором нет больше тех же коллизий общих и специальных норм, как нет и размежевания публично-правовых и гражданско-правовых споров. С другой – необходимо принципиально разбираться с вопросом о том, имеет ли универсальное значение правовая позиция КС РФ о невозможности судебного отказа в иске, если заявитель субъективно «считает права нарушенными». Если старая правовая позиция КС имеет такой всеобъемлющий характер, то надо учитывать последствия этого решения для судебной системы (организационные и финансовые издержки). Суды будут вынуждены с участием сторон (госор-

ганов, принявших акт, а также прокурора) рассматривать по существу весь массив «мусорных» исковых заявлений в условиях очевидной ненарушенности прав заявителей. При этом размер госпошлины для заявителей в НК установлен символический – 300 руб. При этом стоит отметить, что в конституционном судопроизводстве решения об отказе в принятии жалобы граждан к рассмотрению принимаются без участия сторон, без рассмотрения дела по существу, в том случае, если права заявителя не нарушены.

Так как же сегодня, когда КАС применяется почти год, следует рассматривать критерий «нарушения прав административного истца» с точки зрения практики конституционного правосудия? Нужно учесть два определения Конституционного Суда РФ. Первое касалось ненормативных актов Президента РФ. Выраженные в нем доводы имеют значение для рассматриваемой проблемы: административное процессуальное законодательство, конкретизирующее положения ст. 46 Конституции РФ, исходит, по общему правилу, из того, что любому лицу судебная защита гарантируется только при наличии оснований предполагать, что права и свободы, о защите которых просит лицо, ему принадлежат, и при этом указанные права и свободы были нарушены или существует реальная угроза их нарушения (определение от 28 января 2016 г. № 109-О).

Второе определение Конституционного Суда РФ касалось не отказа в принятии административного искового заявления, а решения о его возвращении. Конституционный Суд РФ указал, что положения КАС РФ, устанавливающие форму и содержание административного искового заявления, требования к административному исковому заявлению об оспаривании нормативного правового акта, определяющие лиц, которые вправе обратиться с таким административным исковым заявлением, не предпола-

гают возможности произвольного возвращения судьей административного искового заявления, содержащего явно необоснованные требования (в том числе документально не подтвержденные сведения о применении оспариваемого нормативного правового акта к административному истцу или о том, что административный истец является субъектом отношений, регулируемых этим актом).

Хотя прямо Конституционный Суд РФ не высказался в отношении нарушения прав как критерия принятия административных исковых заявлений, названные определения говорят в пользу сдержанного подхода к применению им прежних решений, принятых в отношении схожих положений, содержащихся в ГПК. По поводу такого подхода (если он, действительно, наметился) вряд ли стоит тревожиться. Суды общей юрисдикции не отбраковывают абсолютно всех неосновательных исковых заявлений только на стадии принятия их к рассмотрению. Очень многие так называемые «профессиональные» сутяжники проходят в стадию рассмотрения дела по существу. Судебные заседания проводятся с участием госорганов и прокурора, хотя заявители зачастую не являются в заседание. При этом по результатам таких заседаний в большинстве случаев суд отказывает административным истцам в удовлетворении их требований, признавая необоснованными доводы административных истцов о нарушении их прав оспариваемыми актами.

Как бы там ни было, никакие сдержанные подходы не исключают переосмысления данной проблемы Конституционным Судом РФ в контексте развивающейся практики применения судами общей юрисдикции положений КАС РФ. Не исключается, разумеется, и законодательная корректировка в отношении критериев отказа в принятии административных исковых заявлений. При условии, конечно, что судебная система будет организационно к ним подготовлена.

Конституционный Суд РФ

Тарибо Е. В., кандидат юридических наук, начальник Управления конституционных основ публичного права

e-mail: ksrf@ksrf.ru

тел.: 8(812)404-33-11

Constitutional Court of the Russian Federation

Taribo E. V., Candidate of Legal Sciences, Head of the Constitutional Foundations of Public Law

e-mail: ksrf@ksrf.ru

tel.: 8(812)404-33-11

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

УДК 342.9(470)

Р. О. Опалев

Российский государственный университет правосудия

ВОЗМОЖНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ПРАВОСУДИЯ ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ

Статья основана на докладе, прочитанном ее автором на научно-практической конференции «Актуальные вопросы развития административного судопроизводства», состоявшейся 25–28 октября 2016 г. в Тверской области. Автор пытается сделать предположения о возможных путях развития законодательства в сфере правосудия по административным делам после принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административное судопроизводство, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

POSSIBLE WAYS OF DEVELOPMENT OF LEGISLATION IN THE FIELD OF JUSTICE IN ADMINISTRATIVE MATTERS

The article is based on the author's report at the scientific-practical conference «Actual issues of development of administrative justice», held on 25–28 October 2016, in the Tver region. The author tries to make assumptions about possible ways of development of legislation in the field of justice in administrative matters after the adoption of the Code of administrative judicial procedure of the Russian Federation.

К e y w o r d s: administrative judicial proceedings, Code of administrative judicial procedure of the Russian Federation.

Судебный контроль за действиями и решениями государственной администрации существовал еще с момента принятия Устава гражданского судопроизводства 1864 г., ст. 2 которого гласила, что частные лица и общества, чьи права были нарушены распоряжениями правительственных мест или лиц, могли обратиться в суд за восстановлением нарушенных прав. Вместе с тем требования административных мест и лиц, которым закон присвоил свойство бесспорных, не допускающих возражений в состязательном порядке, подлежали ведению правительственных, а не судебных установлений. Значимые шаги на пути развития административной юстиции были сделаны при принятии Гражданского процессуального кодекса РСФСР 1964 г., который содержал самостоятельный подраздел II раздела II «Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений». Тем не менее в то время дела данной категории оставались подведомственны суду лишь в случаях, прямо предусмотренных законом.

В 60-е и 70-е гг. прошлого века ученые-процессуалисты совместно с их коллегами – пред-

ставителями науки административного права – активно обсуждали проблемы развития административной юстиции¹. В результате подобных дискуссий в 80–90-е гг. прошлого столетия в нашей стране началось стремительное расширение компетенции судов в области публичных правоотношений. В сферу судебного контроля включались все новые и новые публичные правоотношения. Были приняты законы СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан» (1987), «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» (1989), Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (1993) и многие другие нормативные правовые акты. Конституция Российской Федерации, принятая в декабре 1993 г., гарантировала каждому судебную защиту его прав и свобод, закрепила право на обжалование в суд решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (ч. 1–2 ст. 46). В результате были устранены ранее суще-

ствовавшие ограничения на обращение в суд по спорам о публичном праве. В настоящее время право обжалования действий, решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц практически ничем не ограничено. Вместе с тем до недавнего времени в нашей стране отсутствовал единый и полный законодательный акт, специально предназначенный для регулирования процесса рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений².

С принятием 8 марта 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) Россия, опираясь на собственные правовые традиции и доктрину³, последовала тенденциям развития гражданского процессуального законодательства стран континентальной Европы, сделав шаг, который в отдельных странах не столь дальнего для нас зарубежья сделан более полувека назад.

При этом нужно сказать, что сделанный шаг не является уникальным не только для стран с традиционно рыночной экономикой, но и для стран, принадлежавших к странам с плановой экономикой. Так, первый из известных нам законов об административном судопроизводстве принят в братской социалистической стране Югославии еще в 1952 г. Он назывался Актом об административных спорах⁴. Аналогичный закон в разных вариациях действует сегодня в республиках бывшей Югославии: Сербии, Хорватии, Македонии, Черногории, Боснии и Герцеговине.

Позднее, в 1956 г. Закон «Об административном судопроизводстве» принят в Испании⁵. В 1960 г. в ФРГ принят Закон об административно-судебном процессе Германии⁶.

На сегодняшний день отдельные законодательные акты, регулирующие процедуры разрешения административных судебных споров, действуют в Азербайджане, Армении, Болгарии, Греции, Грузии, Италии, Латвии, Нидерландах, Португалии, Польше, Украине, Франции, Финляндии, Швеции.

К числу стран континентальной Европы, в которых отсутствует отдельный законодательный акт, регулирующий процедуры разрешения административных судебных споров, можно отнести Беларусь, Венгрию. Во всяком случае число таких стран сравнительно не велико.

При этом примечательно, что в целом ряде стран континентальной Европы административные суды, самостоятельные органы административной юстиции появились задолго до принятия закона или кодекса об административном судопроизводстве. Ярким примером является Италия, где административные суды существовали с 1861 г., а первый Кодекс административного процесса

принят лишь в 2010 г.⁷ Известно, что Кодекс административной юстиции Франции принят лишь в 2000 г.⁸ Закон о Высшем административном суде Польши принят в 1980 г., а отдельный законодательный акт, регулирующий административный судебный процесс, – лишь в 1995 г.

Таким образом, первый вывод, который можно сделать из опыта государств континентальной Европы, сделавших шаг к принятию отдельного закона (кодекса) об административном судопроизводстве задолго до нас, заключается в следующем. Принятие закона об административном судопроизводстве должно сопровождаться **формированием и развитием специализации судей и иных лиц, связанных с рассмотрением и разрешением административных споров**. При этом, на наш взгляд, речь должна идти не столько о создании в обязательном порядке самостоятельных судебных учреждений – административных судов, сколько о специальной подготовке кандидатов на должности судей, сотрудников аппаратов судов для выполнения ими работы именно в сфере административного судопроизводства. Видимо, кандидат на должность судьи по административным делам должен иметь особый опыт практической деятельности, пройти специальные долгосрочные программы (курсы) обучения и сдать экзамены по вопросам, непосредственно связанным с тематикой правосудия по административным делам, а не общие экзамены по уголовному, административному, гражданскому, трудовому и другим отраслям права. Представляется, что лишь при таком подходе можно говорить о подлинной специализации судейского корпуса и аппаратов судов. Такой подход при его последовательной реализации в дальнейшем предполагает невозможность привлечения судьи по административным делам к разрешению гражданских, трудовых и иных частно-правовых споров.

Именно подобная специализация существует в названных выше странах, в которых уже много лет назад приняты и действуют отдельные законодательные акты об административном судопроизводстве. Например, в Италии, по свидетельству профессора Э. Сильвестри, ситуация такова, что на настоящее время в Государственный совет назначено всего 66 из 105 возможных судей, а в региональные административные суды – 292 из 405 возможных судей. Причина тому в нехватке в бюджете Италии финансов для организации обучения судей. Учитывая, что бюджет Италии, согласно общедоступной информации, в четыре раза превышает бюджет России, сложно даже представить себе, о сколь серьезном и дорогостоящем специализированном обучении судей ведется речь.

Второй аспект, который также может быть учтен в России в рамках дальнейшего совершенствования административного правосудия, состоит в необходимости **введения и унификации досудебных процедур рассмотрения и разрешения административных споров.**

Так, в Сербии – стране-пионере в области административного судопроизводства – действует общий принцип, согласно которому, если административный акт не был оспорен в вышестоящем административном органе, он становится окончательным, после чего никакой административный иск в отношении данного акта не может быть подан. Исключения из этого правила существуют в случаях, в которых обжалование в вышестоящий административный орган отменено специальным указанием закона или когда ввиду структуры организации административной службы отсутствует возможность обжалования административного акта в вышестоящий административный орган. Более того, административный процесс рассматривается балканской доктриной как единый процесс, который может состоять из нескольких стадий:

- 1) принятие административного акта;
- 2) обжалование административного акта в вышестоящий административный орган и принятие им административного акта в порядке второй инстанции;
- 3) оспаривание административного акта в административный суд и принятие им решения суда по административному делу в порядке третьей инстанции, которое, как правило, является окончательным.

Таким образом, разбирательства по административному делу в административном органе и затем в суде представляют собой состоящий из нескольких стадий единый процесс⁹. В результате подобного построения процесса удается достичь того, что доказательства по административному делу, по общему правилу, исследуются и обстоятельства административного дела устанавливаются до направления дела в суд, т. е. в административном органе. Суд же занимается преимущественно правовой оценкой установленных в ходе административного разбирательства фактов, отраженных в материалах административного разбирательства, – занимается правовой стороной спора, вопросами правового, а не фактического характера (см., например, ст. 39 ранее действовавшего Закона об административных спорах Хорватии 1992 г.¹⁰).

Ближние по своему содержанию правила построения процесса можно увидеть, например, в законодательстве Германии. Так, разделом 8 Закона об административно-судебном процессе Германии предусмотрено так называемое предварительное производство, в котором проверя-

ются правомерность и целесообразность административного акта. Оно инициируется путем заявления возражения на административный акт, и лишь после получения постановления по возражению, вынесенного вышестоящим или тем же административным органом, в течение месяца может быть подан иск об оспаривании административного акта.

Развитие процедур досудебного административного разбирательства по административным спорам требует унификации правового регулирования в этой сфере путем принятия закона об административных процедурах.

Аналогичные законы приняты и действуют за рубежом в системной взаимосвязи с законами об административном судопроизводстве: в балканских странах, Италии, Германии, Польше, Финляндии, Азербайджане, Армении, Грузии, Кыргызстане, Латвии, Эстонии. При этом показательно, что германские модели и конструкции построения административного процесса, к сожалению, за отсутствием их российских аналогов, всё чаще и чаще копируются в законодательстве стран СНГ. Например, Закон об административном производстве Эстонской Республики содержит главу 5 «Производство по рассмотрению возражения». Таким образом, наша страна теряет лидерство в близком к ней правовом пространстве, что вряд ли можно оценивать позитивно.

Представляется, что внедрение и развитие в России унифицированных досудебных административных процедур позволили бы существенно повысить качество рассмотрения административных дел благодаря следующим факторам:

- 1) в рамках административных процедур возможна проверка не только правомерности, но и целесообразности административного акта;
- 2) административные процедуры являются более оперативными, менее затратными;
- 3) какой бы глубокой и узкой ни была специализация судей, специализация внутри системы административных органов всегда значительно выше; в свою очередь, именно узкая специализация позволяет максимально качественно устанавливать и отражать в материалах дела фактическую сторону спора, с тем чтобы суд в дальнейшем мог тратить свои усилия и время лишь на рассмотрение правовой составляющей административного конфликта;
- 4) разрешение административных дел на стадиях административных процедур позволит существенно снизить объем судебной нагрузки, что также должно положительно сказаться на качестве осуществления правосудия.

В целом качественные характеристики, как известно, неразрывно связаны с количественными. В данном случае сложно обойти стороной

наличие в нашем судопроизводстве следующих негативных, как видится, явлений.

Анализ судебной статистики позволяет сделать вывод о том, что в 2015 г. российскими судами рассмотрено около 4,5 млн дел, подлежащих в настоящее время рассмотрению по правилам КАС РФ. Такая цифра не сопоставима с количеством дел, рассматриваемых судами в других странах континентальной правовой системы. Например, в Финляндии ежегодно в административные суды подается около 20 тыс. обращений (апелляций)¹¹. В Германии, по данным на 2009 г., в течение года административными судами регистрировалось и рассматривалось менее 200 тыс. административных дел¹². В Испании количество дел, разрешенных всеми административными судами страны, в течение 2008 г. составило 275 тыс.¹³

При этом стоит учитывать отсутствие в Германии и других европейских странах жестко установленных законом сроков рассмотрения и разрешения административных дел. Средняя продолжительность срока рассмотрения и разрешения дела в административных судах Германии в рамках обычных (не упрощенных) производств в 2009 г. составляла примерно 11,3 месяцев¹⁴. В Польше сроки рассмотрения дел воеводскими административными судами в среднем составляют от трех до четырех месяцев, а производство в Высшем административном суде в среднем длится от девяти до одиннадцати месяцев¹⁵.

Представляется, что качественное развитие административного судопроизводства в России требует изменения подходов к срокам рассмотрения и разрешения дел путем их разумного увеличения, а также принятия комплексных кардинальных мер по снижению судебной нагрузки. К одной из таких мер, как видится, относятся *внедрение и унификация досудебных процедур рассмотрения и разрешения административных споров*.

Третья проблема. Говоря о возможных тенденциях развития законодательства в сфере правосудия по административным делам, нельзя не коснуться и юридико-технических аспектов принятого и обсуждаемого Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Не отрицая необходимости, значимости принятия данного кодекса, аналоги которого есть почти во всех развитых правовых системах континентальной Европы, полагаем, что можно и нужно подвергнуть критике ту юридико-техническую модель, которая была избрана его разработчиками.

В очередной раз, как и в случае с Арбитражными процессуальными кодексами Российской Федерации, законодатель пошел по пути копирования большого массива нормативного правового материала, содержащегося в базовом процес-

суальном законе – Гражданском процессуальном кодексе. Как известно, в течение десяти лет сменилось три процессуальных кодекса в сфере экономического правосудия, а сегодня стоит вопрос о поглощении действующего Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации нормами Единого Гражданского процессуального кодекса. Вряд ли аналогичная перспектива является тем, что мы хотели бы видеть в отношении КАС РФ. Этот Кодекс объективно необходим, его принятие находится в русле тенденций развития гражданского процессуального права ведущих правовых систем континентальной Европы.

Вместе с тем, как несложно увидеть, в иных правовых системах законы и кодексы административного судопроизводства не содержат объемного воспроизведения общих положений гражданского процессуального права. Напротив, они тесно увязаны, синхронизированы с основным процессуальным законом – Гражданским процессуальным кодексом – и содержат лишь особенности процедур административного судопроизводства. Общие же для гражданского и административного судебных процессов вопросы регулируются нормами гражданских процессуальных законов в результате того, что законы об административном судопроизводстве включают массу бланкетных норм, отсылающих к основному процессуальному закону.

Модель обширного копирования в законе об административном судопроизводстве норм гражданского процессуального права, в результате которого достигается искусственное обособление административного судебного процесса от гражданского, можно увидеть, пожалуй, лишь в одной зарубежной стране – на Украине.

Законы об административном судопроизводстве Германии, Италии, Финляндии и многих других стран континентальной Европы неразрывно связаны, переплетены с гражданскими процессуальными законами, а их объем не достигает и 200 статей. При этом объем гражданских процессуальных законов таких стран составляет, как правило, от 500 до 1000 и более статей.

Так, статьи 20, 39–40, 42, 49–50, 75–76, 78, 80 Акта об административной судебной процедуре Финляндии 1996 г. содержат бланкетные нормы, отсылающие к закрепленным в Кодексе о судебном процессе правилам, регулирующим:

- отношения судебного представительства,
- порядок заслушивания свидетелей,
- порядок получения экспертных заключений, документальных доказательств,
- порядок выплаты компенсации свидетелям, возмещения иных судебных издержек,
- порядок рассмотрения заявлений об отводе, поддержание порядка в суде.

Интересно отметить, что сам Акт об административной судебной процедуре Финляндии, действующий с незначительными изменениями уже двадцать лет, весьма немногословен. Он состоит всего из 82 статей. В то же время Кодекс судебного процесса Финляндии насчитывает более 500 статей¹⁶.

Гражданское процессуальное уложение Германии включает 1117 статей (параграфов)¹⁷. При этом Закон об административно-судебном процессе Германии 1960 г. насчитывает всего 194 статьи (параграфа) и десятки отсылок к нормам Гражданского процессуального уложения Германии, действующего с 1877 г.¹⁸

Кодекс административного процесса Италии включает 137, а Кодекс гражданского процесса Италии – 840 статей¹⁹.

Подводя итог предложенному анализу зарубежного правового регулирования и возможным тенденциям развития отечественного законодательства в сфере правосудия по административным делам, хочется сказать о следующем.

Безусловно, принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации явилось необходимым шагом на пути совершенствования порядка осуществления правосудия по административным делам. Этот шаг позволил по-новому подойти к старым вопросам и проблемам, актуализировал научные дискуссии, развитие судебной практики, и именно поэтому, представляется, было бы очень важным, чтобы возникшая в связи с принятием Кодекса активная творческая работа не останавливалась ни на минуту. Хотелось бы, чтобы проблемы, ставшие еще более обозримыми и ясными с принятием Кодекса, нашли свое решение в результате дальнейшего совершенствования его текста, раскрытия того потенциала, что заложен в самой идеи принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

¹ Подробно об этом см.: Бахрах Д. Н., Боннер А. Т. Административная юстиция : развитие и проблема совершенствования // Советское государство и право. 1975. № 8.

² См об этом подробнее: Огнева К. О., Опалев Р. О., Степанова О. А. Об основных новеллах Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Судья. 2015. № 6. С. 4–5.

Российский государственный университет правосудия

Опалев Р. О., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского, арбитражного и административного процессуального права
e-mail: opalevrim@mail.ru
тел.: 8 (495) 3325311

³ См. об этом подробнее: Там же.

⁴ См.: Vučetić Dejan. Serbian judicial review of administrative acts and European standards for administration disputes // Law and Politics. 2005. Vol. 3 No1. 2005. P. 73–90.

⁵ См.: Соловьев А. А., Остроумов А. А. Зарубежные модели административной юстиции : учеб. пособие для аспирантов. М., 2015. С. 105–106.

⁶ См.: Административное процессуальное право Германии = Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland : Закон об административном производстве ; Закон об административно-судебном процессе ; Законодательство об исполнении судебных решений : пер. с нем. / [В. Бергманн, введ., сост.]. М., 2007.

⁷ См.: Silvestri Elisabetta. Administrative Justice in Italy // BRICS Law Journal. Volume III (2016) Issue 2. P. 68.

⁸ См.: Соловьев А. А. Французская модель административной юстиции. М., 2014.

⁹ См.: Vučetić Dejan. Op. cit. P. 73–90.

¹⁰ URL: http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation__Administrative-Disputes-Act-Law.pdf

¹¹ См.: Пиетаринен Пяйви. Роль судов в обеспечении права на добросовестное государственное управление – финский опыт // Ежегодник публичного права. 2015.

¹² URL: http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/germany/germany_en.pdf

¹³ URL: http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/spain/spain_en.pdf

¹⁴ URL: http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/germany/germany_en.pdf

¹⁵ См.: Hauser R. Wstep nezalozenia nowelizacji ustawy – Prawo o postepowaniu przed sadami administracyjnymi. Panstwo I Prawo, 2013, zeszyt 2(804). S. 18. Цит. по: Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах / отв. ред. В. И. Лафитский, И. Г. Тимошенко. Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ URL: <http://www.yumpu.com/en/document/view/11549564/code-of-judicial-procedure-finlex>

¹⁷ См.: Гражданское процессуальное уложение Германии : Вводный закон к Гражданскому процессуальному уложению = Zivilprozessordnung Deutschlands mit Einfuhrungsgesetz : пер. с нем. / [В. Бергманн, введ. и сост.]. М., 2016.

¹⁸ См.: Административное процессуальное право Германии = Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland : Закон об административном производстве; Закон об административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении судебных решений : пер. с нем. / [В. Бергманн, введ., сост.]. М., 2007.

¹⁹ См.: Silvestri Elisabetta. Op. cit. 2. P. 71.

Russian State University of Justice

Opalev R. O., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Civil, Arbitration and Administrative Procedural Law Department
e-mail: opalevrim@mail.ru
tel.: 8 (495) 3325311

ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

УДК 392.9(470)

Ю. Б. Носова

Воронежский государственный университет

ОБЖАЛОВАНИЕ ПРЕДПИСАНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИНСПЕКЦИИ ТРУДА: ГРАЖДАНСКОЕ ИЛИ АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО?

Анализируются действующее законодательство и судебная практика, определяющие вид судопроизводства по обжалованию предписаний федеральной инспекции труда.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административное судопроизводство, гражданское судопроизводство, предписание, инспекция труда, обжалование.

APPEAL FEDERAL LABOR INSPECTION'S PRESCRIPTIONS: CIVIL OR ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS?

Analyzed legislation and court practice, determining the type of proceedings in the appeal prescriptions of the Federal Labour Inspection.

Key words: administrative proceedings, civil proceedings, prescription, labor inspection, appeal.

Проблема обжалования предписаний федеральной инспекции труда вызывает отнюдь не праздный интерес, ведь правильное определение вида судопроизводства и вытекающих из него вопросов о сроках, порядке обращения в суд и рассмотрения дела имеет принципиальное значение и для лица, в отношении которого вынесено предписание, и для самой федеральной инспекции труда, и в конечном итоге для работников, чьи трудовые права потенциально нарушены.

В целях установления вида судопроизводства, в порядке которого обжалуется предписание органа, осуществляющего государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства, необходимо для начала обратиться к действующему законодательству.

На первый взгляд, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации¹ (далее – КАС РФ) в ст. 1 четко определяет, что суды в порядке административного судопроизводства рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в том числе административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного

управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Сообразно с указанным законоположением нужно определить характер правоотношений, возникающих между федеральной инспекцией труда и лицом, в отношении которого осуществляется надзор за соблюдением трудового законодательства, и вид обжалуемых решений, которые принимаются федеральной инспекцией труда.

Согласно ст. 353 и 354 Трудового кодекса Российской Федерации² (далее – ТК РФ) федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляется федеральной инспекцией труда, которая представляет собой единую централизованную систему, состоящую из федерального органа исполнительной власти и его территориальных органов (государственных инспекций труда). Таким федеральным органом исполнительной власти в соответствии с Положением о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права³, является Федеральная служба по труду и занятости (Роструд). Статья 356 ТК РФ, посвященная полномочиям федеральной инспекции труда, уточняет, что федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и

иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляется посредством проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений, составления протоколов об административных правонарушениях в пределах полномочий, подготовки материалов (документов) о привлечении виновных к ответственности. В ст. 357 ТК РФ указано, что государственные инспекторы труда могут предъявлять следующие предписания: об устранении нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, о восстановлении нарушенных прав работников, привлечении виновных в указанных нарушениях к дисциплинарной ответственности или об отстранении их от должности в установленном порядке; об отстранении от работы лиц, не прошедших в установленном порядке обучение безопасным методам и приемам выполнения работ, инструктаж по охране труда, стажировку на рабочих местах и проверку знания требований охраны труда; об устранении нарушений требований законодательства о специальной оценке условий труда.

В соответствии с п. 85 Административного регламента исполнения Федеральной службой по труду и занятости государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права⁴ при выявлении в результате проведения надзорных мероприятий допущенных работодателем нарушений обязательных требований уполномоченные должностные лица Роструда или его территориальных органов в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в каждом конкретном случае непосредственно по завершению надзорных мероприятий обязаны выдать работодателю предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований с указанием сроков их устранения, в котором излагаются необходимые мероприятия со ссылками на конкретные статьи и пункты законодательных и нормативных правовых актов, требования которых нарушены.

Таким образом, краткий анализ полномочий федеральной инспекции труда обнаруживает, что между органом государственной власти, осуществляющим федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства, и лицом, в отношении которого он осуществляется, складываются административные правоотношения, а актом, потенциально подлежащим обжалованию, является предписание государственного инспектора труда⁵. Из этого

вполне очевидно следует вывод, что предписание государственного инспектора труда обжалуется в порядке административного судопроизводства в соответствии с КАС РФ. Такой порядок обжалования предписания государственной инспекции труда называется и в учебной и научной литературе⁶.

Вместе с тем при определении вида судопроизводства для оспаривания предписаний трудовой инспекции следует иметь в виду постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»⁷, в котором разъясняется, что по смыслу ч. 4 ст. 1 КАС РФ и ч. 1 ст. 22 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации⁸, а также с учетом того, что гражданские права и обязанности возникают, в частности, из актов государственных органов и органов местного самоуправления (ст. 8 Гражданского кодекса Российской Федерации⁹), споры о признании таких актов недействительными (незаконными), если их исполнение привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей, не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ.

Также обратим внимание на Письмо Верховного Суда РФ от 5 ноября 2015 г. № 7-ВС-7105/15¹⁰ председателям верховных судов республик, краевых и областных судов, Московского и Санкт-петербургского городских судов, судов автономной области и автономных округов Российской Федерации, апелляционных судов Республики Крым и города федерального значения Севастополя, в котором указано, что критерием правильного определения вида судопроизводства (исковое или административное), в котором подлежат защите права и свободы гражданина или организации, оспаривающих решения, действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иных государственных органов, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, является характер правоотношений, который предопределяется не только участием в них в качестве одного из субъектов таких органов, но и тем, что участники таких правоотношений не обладают равенством и один из них наделен властными полномочиями по отношению к другому. При этом избранная лицом форма обращения в суд (подача административного искового заявления или искового заявления) не является определяющей для возбуждения гражданского или административного судопроизводства. Учитывая, что гражданские права и обязанности возникают, в частности, из

актов государственных органов и органов местного самоуправления (ст. 8 Гражданского кодекса Российской Федерации), споры об осуществлении этих прав, соединенные с требованиями о признании недействительными (незаконными) (формулировка заявленных требований может быть также: об оспаривании, аннулировании, обжаловании, признании неправомерными и т. д.) ненормативных актов органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, и являющихся основанием их возникновения, а также споры о признании таких актов недействительными (незаконными), если их исполнение привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей, подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства. Кроме того, в указанном Письме прямо указано, что трудовые дела о признании недействительными (незаконными) предписаний государственной инспекции труда рассматриваются в исковом порядке. При этом Верховный Суд РФ, противопоставляя исковое и административное судопроизводство, очевидно, имеет в виду в данном случае гражданское судопроизводство.

Действительно, оспаривание предписания государственной инспекции труда об устранении нарушения требований трудового законодательства неизбежно ведет к необходимости исследования в суде вопросов соблюдения работодателем трудового законодательства, осуществления трудовых прав и обязанностей работников, что характеризует не административное, а гражданское дело, которое подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского искового судопроизводства.

Между тем вышеуказанная позиция Верховного Суда РФ плохо согласуется с мнением, неоднократно высказанным высшим судебным органом в своих определениях¹¹, а впоследствии дублируемым другими судами¹², о том, что при проведении проверок государственный инспектор труда выдает обязательное для исполнения работодателем предписание только в случае очевидного нарушения трудового законодательства. Трудовые споры рассматриваются в рамках ст. 381–397 ТК РФ комиссиями по трудовым спорам или судами. Осуществляя функцию по надзору и контролю за работодателями, государственная инспекция труда выявляет правонарушения, но не решает трудовые споры, так как не может подменять собой органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров.

С одной стороны, согласно Письму Верховного Суда, споры о признании недействительными

предписаний государственной инспекции труда, являющихся актами, влекущими возникновение, изменение или прекращение трудовых прав и обязанностей, неразрывно связаны с осуществлением этих прав, подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства. С другой стороны, Верховный Суд и суды общей юрисдикции в своих актах указывают, что выдачей предписания федеральная инспекция труда не может разрешать спор о праве. Думается, что вышеизложенное мнение Верховного Суда относительно разграничения полномочий между федеральной инспекцией труда и органами по разрешению индивидуальных трудовых споров, которое находит всё больше сторонников среди судей судов общей юрисдикции, ошибочно и основано на неверном толковании норм трудового законодательства.

Так, в соответствии со ст. 381 ТК РФ индивидуальный трудовой спор – это неурегулированные разногласия между работодателем и работником по вопросам применения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, коллективного договора, соглашения, локального нормативного акта, трудового договора (в том числе об установлении или изменении индивидуальных условий труда), о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных трудовых споров. Иными словами, разногласие между сторонами трудового договора становится индивидуальным трудовым спором только с того момента, как о нем было заявлено в комиссию по трудовому спору или суд. До этого момента – это просто разногласие по вопросам применения трудового законодательства, относительно которого работник может обратиться с жалобой в государственную инспекцию труда. При этом федеральная инспекция труда, рассмотрев обращение работника и проведя по этому факту проверку, может выдать работодателю обязательное для исполнения предписание об устранении нарушений трудового законодательства, в том числе об устранении конкретного нарушения в отношении отдельного работника, о восстановлении нарушенного права работника. Таким образом, государственная инспекция труда не подменяет органы по разрешению трудовых споров, поскольку до обращения в указанные органы индивидуальный трудовой спор в понимании законодателя не возникает. Именно поэтому в ст. 357 ТК РФ предусмотрена специальная норма, согласно которой в случае обращения профсоюзного органа, работника или иного лица в государственную инспекцию труда по вопросу, находящемуся на рассмотрении соответствующего

органа по рассмотрению индивидуального или коллективного трудового спора (за исключением исков, принятых к рассмотрению судом, или вопросов, по которым имеется решение суда), государственный инспектор труда при выявлении очевидного нарушения трудового законодательства имеет право выдать работодателю предписание, подлежащее обязательному исполнению. В данном случае позиция законодателя представляется следующей: действия государственной инспекции труда не должны вступать в противоречие с полномочиями суда, поэтому, если заявление поступило в суд, то государственный инспектор труда не вправе выдавать предписание. Но если обращение направлено в другой орган по разрешению трудового спора (КТС, примирительная комиссия, посредник, трудовой арбитраж) и имеет место очевидное нарушение, предписание инспектором может быть выдано. Это вполне согласуется и с позицией Конституционного Суда РФ, выраженной в определении от 27 октября 2015 г. № 2454-О¹³, согласно которой ч. 2 ст. 357 ТК РФ, ограничивая право государственного инспектора труда выдавать предписания, подлежащие обязательному исполнению, учитывает разграничение полномочий органов государственной власти, особое значение судебной защиты трудовых прав и механизм исполнения судебных решений, направлена на обеспечение верховенства суда в разрешении спора о праве по существу и предотвращение злоупотребления правом на защиту от нарушения работодателем трудового законодательства или иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Иное означало бы, что государственный инспектор труда может действовать вопреки вступившему в законную силу судебному решению.

Таким образом, проблема, проявляющаяся в том, что суды, удовлетворяя требования истцов об отмене предписаний государственной инспекции труда об устранении конкретных нарушений в отношении отдельного работника, аргументируют подобные решения недопустимостью рассмотрения инспекцией трудовых споров, может быть разрешена только при условии правильного понимания и различения судами категорий «спор о праве» и «индивидуальный трудовой спор». Аксиоматично, что в ситуации, когда не соблюдается трудовое законодательство, нарушаются трудовые права работников, возникает конфликт, спор о праве, и такое разногласие может быть разрешено путем выдачи обязательного для работодателя предписания об устранении нарушений трудового законодательства. Это подтверждается, в

частности, положениями ст. 19.1 ТК РФ (признание отношений, возникших на основании гражданско-правового договора, трудовыми отношениями может осуществляться на основании предписания государственного инспектора труда об устранении нарушения ч. 2 ст. 15 ТК РФ); ст. 83 ТК РФ (трудовой договор подлежит прекращению в связи с восстановлением на работе работника, ранее выполнявшего эту работу, по решению государственной инспекции труда или суда); ст. 193 ТК РФ (дисциплинарное взыскание может быть обжаловано работником в государственную инспекцию труда и (или) в органы по рассмотрению трудовых споров) и пр. В подобной модели нет никаких противопоставлений полномочий трудовой инспекции и суда, ведь, если работник принимает решение об обращении в суд, государственная инспекция труда лишается права вмешиваться в уже возникший индивидуальный трудовой спор путем выдачи предписания.

Такое понимание полномочий государственной инспекции труда по выдаче предписаний об устранении нарушений трудового законодательства логично укладывается в конструкцию гражданско-процессуального порядка обжалования предписаний инспекции, поскольку исполнением (неисполнением) предписаний затрагиваются гражданские (в широком понимании) права и обязанности не только работодателя, но и работников.

Что же происходит в том случае, если лицом, обжалующим предписание государственной инспекции труда, неправильно определены вид судопроизводства и, как следствие, подсудность, порядок и сроки обращения в суд? Так, если истец обращается с административным иском, в котором просит отменить незаконное, по его мнению, предписание государственной инспекции труда, то суд, руководствуясь вышеуказанным Письмом Верховного Суда при поступлении административного искового заявления отказывает в его принятии в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 128 КАС РФ, поскольку это заявление рассматривается и разрешается в ином судебном порядке, в том числе судом в порядке гражданского судопроизводства. В подавляющем большинстве случаев судебная практика демонстрирует единство в данном вопросе¹⁴. Но встречаются и исключения. Так, Новосибирский областной суд в своем Апелляционном определении¹⁵ указал, что отношения между государственной инспекцией труда и юридическим лицом – работодателем носят публичный характер, поскольку в них государственная инспекция труда осуществляет административные властные полномочия по отношению

к работодателю. Таким образом, административным истцом не заявлено о споре, связанном с трудовыми отношениями. Требования возникли из публичных правоотношений, поскольку оспаривается предписание государственного органа, имеющего властные полномочия. Соответственно, данные требования подлежат рассмотрению по правилам главы 22 КАС РФ.

Сказанное крайне актуализирует необходимость четкого определения порядка обжалования предписания государственной инспекции труда, учитывая также то, что ни действующее законодательство, ни постановление Пленума Верховного Суда РФ, ни сайт Роструда не дают ответа на этот вопрос. В данном случае уместно будет привести высказывание судьи Воронежского областного суда С. В. Курчевской: «Сейчас крайне важно иметь четкие критерии отнесения споров к тем, которые рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства, и к тем, которые рассматриваются в порядке административного судопроизводства. Такие критерии, как минимум, должны быть понятными для судей и их аппарата, а также юристов, а как задача максимум, они должны быть изложены в доступной форме и понятны лицам, обращающимся в суды за защитой своих прав и интересов»¹⁶.

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

² Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

³ Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права : постановление Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. № 875 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 37. Ст. 4995.

⁴ Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по труду и занятости государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права : приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 30 октября 2012 г. № 354-н // Рос. газета. 2013. 29 марта.

⁵ Полномочия федеральной инспекции труда, безусловно, не исчерпываются выдачей предписаний об устранении выявленных нарушений, но в рамках настоящей статьи автор не ставил задачу исследования вопросов обжалования всех видов актов, выносимых указанным органом.

⁶ См., например: Сафурова А. А., Шавин В. А. Комментарий к главе 57 Трудового кодекса РФ «Государственный контроль (надзор) и ведомственный контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» (постатейный). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Куревича Л. В. Не согласны с результатами проверки инспекции по труду? Обжалуйте // Отдел кадров коммерческой организации. 2016. № 3. С. 3.

⁷ О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 // Рос. газета. 2016. 3 окт.

⁸ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 137-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 1 : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

¹⁰ Письмо Верховного Суда РФ от 5 ноября 2015 г. № 7-ВС-7105/15. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ Определение Верховного Суда РФ от 20 июля 2012 г. № 19-КГ12-5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Определение Верховного Суда РФ от 10 января 2014 г. № 5-КГ13-146. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Определение Верховного Суда РФ от 21 марта 2014 г. № 47-КГ14-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² Апелляционное определение Самарского областного суда от 21 апреля 2016 г. по делу № 33-4486/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Постановление Тульского областного суда от 11 февраля 2016 г. по делу № 4а-24/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Апелляционное определение Верховного Суда Республики Башкортостан от 7 сентября 2016 г. по делу № 33-17946/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Апелляционное определение Курганского областного суда от 6 июля 2016 г. по делу № 33а-2434/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Апелляционное определение Воронежского областного суда от 25 октября 2016 г. № 33-7156/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Курочкина Василия Валерьевича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 357 Трудового кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 октября 2015 г. № 2454-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ Апелляционное определение Воронежского областного суда от 24 мая 2016 г. по делу № 33а-3079/201. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 12 июля 2016 г. по делу № а-7602/2016 Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет

*Носова Ю. Б., кандидат юридических наук, доцент
кафедры трудового права, доцент кафедры административного и муниципального права
e-mail: yulia_sh81@mail.ru
тел.: 8(473)220-84-74*

¹⁶ Курчевская С. В. Применение Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: первый опыт, проблемы, противоречия // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 2. С. 68.

Voronezh State University

*Nosova Yu. B., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labor Law Department, Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Department
e-mail: yulia_sh81@mail.ru
tel.: 8(473)220-84-74*

УДК 342.9(470)

О. С. Рогачева

Воронежский государственный университет

РАССМОТРЕНИЕ МИРОВЫМ СУДЬЕЙ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ О ВЫНЕСЕНИИ СУДЕБНОГО ПРИКАЗА В ПОРЯДКЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Статья посвящена роли мирового судьи в административном судопроизводстве. Анализируется процессуальное положение мирового судьи при рассмотрении заявлений о вынесении судебного приказа по делам о взыскании обязательных платежей и санкций. К л ю ч е в ы е с л о в а: административное судопроизводство, мировой судья, приказное производство, дела о взыскании обязательных платежей и санкций, административные дела.

PROCEEDINGS IN A CASES MAGISTRATE TO PASS JUDICIARY WRIT UNDER ADMINISTRATIVE PROCEDURE

The article focuses on the role of the magistrate in the administrative proceedings. Analyzes the procedural position of the magistrate in considering applications for a court order in cases of recovery of compulsory payments and penalties.

К е у w o r d s: administrative legal proceedings, magistracy, writ proceedings, cases over, cases of recovery regulatory payments and penalties, administrative cases.

Среди судов общей юрисдикции, рассматривающих административные дела в порядке административного судопроизводства по первой инстанции, особое место занимают мировые судьи.

Порядок осуществления административного судопроизводства мировыми судьями административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, регулируется Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ)¹. Часть 3.1 ст. 1 КАС РФ закрепляет, что заявления о вынесении судебного приказа по требованиям о взыскании обязательных платежей и санкций рассматриваются в порядке, предусмотренном КАС РФ.

Долгое время публично-правовое регулирование взыскания обязательных платежей было исключительно в ведении гражданского процесса. До важного начала действия в сентябре 2015 г. КАС РФ государство прошло долгий путь становления судебного института административной юстиции. Принятие КАС РФ позволило сформировать более доступный для широкого использования всеми гражданами механизм защиты своих субъективно-публичных прав, закрепленный: 1) в ст. 46 Конституции РФ, определяющей, что, во-первых, каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, а во-вторых,

решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд, 2) а также в ст. 47, устанавливающей, что никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

Согласно ст. 17.1 КАС РФ мировой судья рассматривает заявления о вынесении судебного приказа по требованиям о взыскании обязательных платежей и санкций. Пункт 2 ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» (далее – ФЗ «О мировых судьях...») наделяет полномочиями мирового судью рассматривать дела о выдаче судебного приказа.

Административные дела, рассматриваемые в порядке КАС РФ, характеризуются многообразием и различием, в том числе по сложности доказывания обстоятельств дела. Общеизвестно, что далеко не каждый гражданин исполняет свою конституционную обязанность по уплате налогов (ст. 57 Конституции РФ) надлежащим образом, и, как следствие, суды общей юрисдикции ежегодно рассматривают большое количество дел о взыскании обязательных платежей (в том числе налогов, сборов, страховых взносов) и санкций с физических лиц.

Таким образом, КАС РФ предусматривает возможность упрощения и ускорения рассмотрения административных дел о взыскании обя-

зательных платежей и санкций в случаях, когда требования органа государственной власти бесспорны (требования кредитора), т. е. у должника отсутствуют возражения по существу. Приказное производство у мировых судей позволяет упростить административный судебный процесс и значительно ускорить защиту нарушенных прав, повысив тем самым эффективность правосудия по административным делам и облегчив доступ к нему.

Бесспорность материально-правовых требований (взыскание обязательных платежей и санкций) административного истца – решающий фактор, предопределяющий возникновение приказного производства у мирового судьи в порядке административного судопроизводства. При этом под бесспорностью материально-правового требования, с которым взыскатель обращается в суд, понимается то, что это требование, в принципе, не должно оспариваться должником ввиду того, что оно настолько основательно подтверждено доказательствами, что у суда просто не может быть никаких сомнений в обоснованности требований взыскателя. В то же время следует признать, что термин «бесспорность требования» применительно к приказному производству носит отчасти условный характер, так как не исключено, что несмотря на представленные административным истцом веские доказательства, должник всё же может заявить свои возражения против требований заявителя либо, не оспаривая открыто этих требований, молчаливо саботировать исполнение своих обязанностей. Согласно п. 49 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» судья отказывает в принятии заявления о вынесении судебного приказа, если из заявления и приложенных к нему документов усматривается, что требование не является бесспорным².

О спорности заявленных требований может свидетельствовать, в частности, поступление от должника возражений относительно данных требований, в том числе до вынесения судьей судебного приказа.

Статистические данные свидетельствуют, что правовая регламентация приказного производства, ранее осуществляемая на основании норм ГПК РФ, себя оправдывает. Число судебных приказов, вынесенных мировыми судьями по взысканию обязательных платежей и санкций (категория дел, переданная в КАС РФ), составило 3 878 644, или 94 % от общего числа дел о взыскании обязательных платежей и санкций, рассмотренных с вынесением решения³.

В КАС РФ установлен порядок судебного

взыскания обязательных платежей и санкций по правилам приказного производства, а в случае возражения плательщика – в исковом порядке. Новое правовое регулирование, установленное КАС РФ, носит не общий, а специальный характер, содержит процессуальные нормы именно о взыскании обязательных платежей и санкций, в которых правоотношения имеют ярко выраженный публично-правовой характер.

Статья 123.1 КАС РФ определяет судебный приказ как судебный акт, вынесенный судьей единолично на основании заявления по требованию взыскателя о взыскании обязательных платежей и санкций.

Признаки судебного приказа в административном судопроизводстве:

- судебный приказ является разновидностью судебного постановления, выносимого судьей единолично. Судебный приказ отличается от судебного решения краткостью своего изложения, обусловленной особенностями материально-правовых требований, которые имеют бесспорный характер. Судебное решение состоит из вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной частей; судебный приказ – только из вводной и резолютивной частей. В отличие от судебного решения судебный приказ может быть отменен мировым судьей, который его вынес, по заявлению должника, если он (должник) по уважительной причине не имел возможности своевременно заявить свои возражения против требования заявителя;

- судебный приказ выносится без рассмотрения дела по существу на основе письменных документов. Судья не исследует свидетельских показаний, заключений эксперта, не заслушивает объяснений сторон;

- судебный приказ в административном судопроизводстве может быть вынесен только по административным делам о взыскании обязательных платежей и санкций;

- судебный приказ является исполнительным документом, т. е. административному истцу не нужно получать еще и исполнительный лист. На вступивший в законную силу судебный приказ одновременно распространяются положения ст. 16 КАС РФ, которая закрепляет обязательность судебных актов. С 1 января 2017 г. вступит в силу ч. 1.1 ст. 16 КАС РФ, согласно которой судебный акт, за исключением акта, содержащего сведения, составляющие охраняемую законом тайну, может быть выполнен в форме электронного документа, который подписывается судьей усиленной квалифицированной электронной подписью. При выполнении судебного акта в форме электронного документа дополнительно выполняется экземпляр данного судебного

акта на бумажном носителе. Судебный приказ составляется на специальном бланке в двух экземплярах, которые подписываются судьей. Один экземпляр остается в материалах дела. Для должника изготавливается копия судебного приказа.

Вывод: в административном судопроизводстве одной из форм упрощенного судопроизводства выступает приказное производство, осуществляемое мировым судьей. Приказное производство у мирового судьи призвано способствовать как ускорению разрешения административных дел о взыскании обязательных платежей и санкций, так и восстановлению публичных интересов органов государственной власти, уполномоченных их взыскивать. Приказное производство в административном судопроизводстве – это вид производства по административным делам о взыскании обязательных платежей и санкций, в котором мировой судья без проведения судебного заседания выносит постановление о взыскании денежных сумм по правилам КАС РФ. С помощью судебного приказа можно ускорить рассмотрение мировым судьей административных дел о взыскании обязательных платежей и санкций; ускорить процедуру их исполнения для восстановления баланса публичных и частных интересов; разгрузить районные суды от административных дел, которые могут быть разрешены в порядке приказного производства.

Заявление о вынесении судебного приказа и прилагаемые к такому заявлению документы подаются мировому судье в письменной форме в разборчивом виде по общим правилам подсудности и должно соответствовать требованиям, указанным в законе. КАС РФ устанавливает следующие требования к указанному заявлению: наименование суда, в который подается заявление; наименование взыскателя, его местонахождения, номера телефона, факса, адрес электронной почты, реквизиты банковского счета; документы, подтверждающие полномочия на подписание заявления о вынесении судебного приказа; фамилия, имя, отчество должника, его место жительства или место пребывания, один из его идентификаторов (СНИЛС, ИНН, серия и номер документа, удостоверяющего личность, серия и номер водительского удостоверения, серия и номер свидетельства о регистрации транспортного средства), а также дата и место рождения, место работы (если известно), номера телефона, факса, электронной почты (если известны); наименование обязательного платежа, подлежащего взысканию, размер денежной суммы, составляющей платеж, и ее расчет; положения федерального закона и иного нормативного правового акта, предусматривающие уплату

обязательного платежа; сведения о направлении требования об уплате обязательного платежа в добровольном порядке; размер и расчет денежной суммы, составляющей санкцию, если она имеет имущественный характер, и положения нормативного акта, устанавливающие санкцию; иные документы, подтверждающие обоснованность требования взыскателя; перечень прилагаемых к заявлению документов.

Непосредственно КАС РФ ничего не говорит о минимальных суммах взыскания. Между тем размер недоимки физических лиц по конкретным налогам и за различные налоговые периоды часто незначителен. Оправданно ли обращаться в суд за взысканием небольших сумм? По мнению Е. В. Тарибо, очевидно, что в силу принципа процессуальной экономии это неоправданно⁴. Как считает ученый, применяя КАС РФ, необходимо использовать уточняющие положения НК, суть которых в следующем. Налоговый орган обращается в суд тогда, когда общая (совокупная) сумма недоимки по различным налогам и сборам достигнет 3000 рублей. Это важное и нужное уточнение. Но как в этом случае считать шестимесячный срок для подачи в суд заявления о взыскании недоимки? Этот срок исчисляется со дня истечения срока исполнения последнего требования, направленного налогоплательщику. Указанная в последнем требовании сумма должна прибавлять к совокупному налоговому долгу, доводя его до необходимой пороговой величины 3000 рублей и выше. А что делать, если в рамках трех лет со дня истечения срока исполнения самого раннего требования общая сумма налогов, сборов, пеней, штрафов не превысила 3000 рублей? В этом случае налоговый орган обращается в суд в течение шести месяцев со дня истечения трехлетнего срока. Конечно, можно рассматривать все приведенные выше уточнения как адресованные налоговым органам. Но все-таки надо их рассматривать как обязательные и для судов. В противном случае судебный порядок взыскания обязательных платежей станет слишком дорогим, будет использоваться нерационально.

К заявлению о вынесении судебного приказа прилагаются документы, свидетельствующие о направлении должнику копий заявления о вынесении судебного приказа и приложенных к нему документов заказным письмом с уведомлением о вручении, либо документы, подтверждающие передачу должнику указанных копий заявления и документов иным способом, позволяющим суду убедиться в получении их адресатом. К заявлению также прилагается копия требования об уплате платежа в добровольном порядке.

При несоблюдении требований к форме и содержанию заявления о вынесении судебного

приказа и не представлении документов, подтверждающих заявленное требование, мировой судья возвращает заявление о вынесении судебного приказа, что не препятствует повторному обращению взыскателя в суд с заявлением к тому же должнику, с тем же требованием и по тем же основаниям после устранения допущенных нарушений. Об этом также говорит постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»: возвращение заявления о вынесении судебного приказа не препятствует взыскателю повторно обратиться в суд с таким заявлением после устранения недостатков, указанных в определении мирового судьи (ч. 1 и 2 ст. 123.4 Кодекса). Если в принятии заявления о вынесении судебного приказа было отказано, взыскатель не лишен возможности обратиться в суд в порядке главы 32 КАС РФ в течение шести месяцев с момента истечения срока исполнения требования об уплате обязательного платежа, санкции в добровольном порядке. В данном случае в административном исковом заявлении указываются сведения об отказе в принятии заявления о вынесении судебного приказа; к административному исковому заявлению прилагается соответствующее определение мирового судьи (п. 2 ст. 48 НК РФ, ч. 3 ст. 123.4, ч. 1 ст. 286, ст. 287 Кодекса).

В соответствии со ст. 287 КАС РФ заявление о вынесении судебного приказа подписывается руководителем контрольного органа, от имени которого подано заявление. Однако ч. 1 ст. 125 КАС РФ предусматривает, что административное исковое заявление подписывается административным истцом и (или) его представителем. Часть 8 ст. 54 КАС РФ говорит о том, что от имени органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления имеют право выступать в суде руководители либо представители указанных органов. Почему в случае взыскания обязательных платежей и санкций право подписи ограничено только подписью руководителя, остается вопросом. Лицо, полномочия которого определены в доверенности, не может подписать заявление о вынесении судебного приказа, что подтверждается уже сложившейся судебной практикой⁵.

Пункт 6 ст. 4 ФЗ «О мировых судьях...» закрепляет положение, согласно которому председатель районного суда в целях обеспечения равномерности нагрузки на мировых судей в случае, если нагрузка на мирового судью превышает среднюю нагрузку на мирового судью по судебному району, вправе мотивированным распоряжением передать часть заявлений о

вынесении судебного приказа по требованиям о взыскании обязательных платежей и санкций, поступивших к мировому судье одного судебного участка, мировому судье другого судебного участка того же судебного района.

Согласно ч. 2 ст. 286 КАС РФ административное исковое заявление о взыскании обязательных платежей и санкций может быть подано в суд в течение шести месяцев со дня истечения срока исполнения требования об уплате обязательных платежей и санкций. Тот же самый срок указан в ч. 2 ст. 48 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ)⁶, согласно которой заявление подается налоговым органом (таможенным органом) в течение шести месяцев со дня истечения срока исполнения требования об уплате налога, сборов, пеней, штрафов. Согласно ст. 69 НК РФ, требование об уплате налога должно быть исполнено в течение восьми дней с даты получения указанного требования, если более продолжительный период времени для уплаты налога не указан в этом требовании. Мировой судья при рассмотрении административного дела о взыскании обязательных платежей и санкций должен руководствоваться нормами НК РФ в целях определения начального момента течения срока для подачи административного искового заявления. Пропущенный по уважительной причине срок подачи административного искового заявления о взыскании обязательных платежей и санкций может быть восстановлен мировым судьей. В НК также содержится правило о том, что пропущенный по уважительной причине срок подачи заявления о взыскании может быть восстановлен судом (абз. 4 п. 2 ст. 48 НК РФ).

В соответствии с Федеральным законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» заявление о взыскании страховых взносов подается в течение шести месяцев после истечения срока исполнения требования об уплате страховых взносов. Также пропущенный по уважительной причине срок подачи заявления может быть восстановлен судьей⁷.

В ходе рассмотрения дела мировому судье необходимо учитывать, что согласно п. 60 постановления Пленума ВАС РФ «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой НК РФ»⁸ не могут рассматриваться в качестве уважительных причин пропуска указанных сроков необходимость согласования с вышестоящим органом (иным лицом) вопроса о подаче налоговым органом в суд соответствующего заявления, нахождение представителя налогового органа в командиров-

ке (отпуске), кадровые перестановки, смена руководителя налогового органа (его нахождение в длительной командировке, отпуске), а также иные внутренние организационные причины, повлекшие несвоевременную подачу заявления.

Судья отказывает в принятии заявления о вынесении судебного приказа по основаниям, предусмотренным ст. 128 КАС РФ, а также в случае если:

1) заявлено требование, не предусмотренное ч. 3.1 ст. 1 КАС РФ (требование о взыскании обязательных платежей и санкций);

2) место жительства или место пребывания должника находится вне пределов Российской Федерации;

3) из заявления и приложенных к нему документов усматривается, что требование не является бесспорным.

Об отказе в принятии заявления о выдаче судебного приказа мировой судья выносит мотивированное определение, в котором указывает обстоятельства, послужившие основанием для возвращения административного искового заявления, и способ устранения обстоятельств, препятствующих возбуждению административного дела, а также решает вопрос о возврате административному истцу государственной пошлины. Определение суда должно быть вынесено в течение трех дней со дня поступления административного искового заявления в суд или со дня истечения срока, установленного для устранения лицом, подавшим административное исковое заявление, обстоятельств, послуживших основанием для оставления административного искового заявления без движения, если иной срок не установлен КАС РФ. Копия определения о возвращении административного искового заявления вручается или направляется административному истцу вместе с этим административным иском заявлением и приложенными к нему документами не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения указанного определения. Отказ в принятии заявления не препятствует обращению в исковом порядке.

Судебный приказ по существу заявленного требования выносится в течение пяти дней со дня поступления заявления о вынесении судебного приказа в суд, без судебного разбирательства и вызова сторон по результатам исследования представленных доказательств.

При рассмотрении заявления о вынесении судебного приказа мировому судье надлежит руководствоваться, в том числе, и ч. 6 ст. 289 КАС РФ, согласно которой при рассмотрении административных дел о взыскании обязательных платежей и санкций суд проверяет полномочия органа, обратившегося с требованием о

взыскании обязательных платежей и санкций, выясняет, соблюден ли срок обращения в суд, если такой срок предусмотрен федеральным законом или иным нормативным правовым актом, и имеются ли основания для взыскания суммы задолженности и наложения санкций, а также проверяет правильность осуществленного расчета и рассчитанного размера взыскиваемой денежной суммы.

КАС РФ предъявляет следующие требования к судебному приказу:

1) номер производства и дата вынесения судебного приказа;

2) наименование суда, фамилия и инициалы судьи, вынесшего судебный приказ;

3) наименование и место нахождения взыскателя;

4) фамилия, имя и отчество должника, его место жительства или место пребывания, один из его идентификаторов (страховой номер индивидуального лицевого счета, идентификационный номер налогоплательщика, серия и номер документа, удостоверяющего личность, серия и номер водительского удостоверения, серия и номер свидетельства о регистрации транспортного средства), а также дата и место рождения, место работы (если известно);

5) законы и иные нормативные правовые акты, которыми руководствовался суд при удовлетворении требования;

6) размер денежных сумм, подлежащих взысканию;

7) сумма государственной пошлины, подлежащая взысканию с должника в пользу взыскателя или в доход соответствующего бюджета;

8) реквизиты банковского счета взыскателя, на который должны быть перечислены средства, подлежащие взысканию;

9) период, за который образовалась взыскиваемая задолженность по обязательствам, предусматривающим исполнение по частям или в виде периодических платежей.

Копия судебного приказа в течение трех дней со дня вынесения судебного приказа направляется должнику, который в течение двадцати дней со дня ее направления вправе представить возражения относительно исполнения судебного приказа.

Если от должника в этот срок поступят возражения относительно его исполнения, то судебный приказ подлежит отмене мировым судьей, который выносит определение об отмене судебного приказа с разъяснением взыскателю его права на обращение в суд с административным иском заявлением в порядке, предусмотренном главой 32 КАС РФ «Производство по административным делам о взыскании обязательных

платежей и санкций». Отмена судебного приказа в том же суде, в котором он был выдан, наглядно свидетельствует об упрощенной модели судопроизводства, характеризующейся оперативностью решения подобных и иных вопросов.

Если должник пропустит срок на подачу возражений, то мировой судья не рассматривает их и возвращает лицу, их представившему, за исключением случая, если это лицо обосновало невозможность представления возражений в указанный срок по не зависящим от него причинам. Копии определения об отмене судебного приказа направляются взыскателю и должнику не позднее трех дней после дня его вынесения.

Судебный приказ может быть обжалован в кассационном порядке. В соответствии со ст. 318 КАС РФ вступившие в законную силу судебные акты могут быть обжалованы в суд кассационной инстанции лицами, участвующими в деле, и другими лицами, если их права, свободы и законные интересы нарушены судебными актами.

Судебные акты могут быть обжалованы в суд кассационной инстанции в течение шести месяцев со дня их вступления в законную силу при условии, что лицами, которые могут подать кассационную жалобу, были исчерпаны иные установленные КАС РФ способы обжалования судебного акта до дня вступления его в законную силу. Срок подачи кассационных жалоб, представления может быть восстановлен судом по уважительной причине, в том числе в связи с отсутствием у лица, в отношении которого вынесен судебный приказ, сведений об обжалуемом судебном акте. По заявлению указанного лица срок для обжалования может быть восстановлен судом кассационной инстанции только в случае, если обстоятельства, послужившие причиной его пропуска, имели место в период не позднее двенадцати месяцев со дня вступления обжалуемого судебного акта в законную силу или если заявление подано лицом, не участвовавшим в деле, о правах и об обязанностях которого суд принял судебный акт, со дня, когда это лицо узнало или должно было узнать о нарушении его прав, свобод и законных интересов обжалуемым судебным актом.

На вступившие в законную силу судебные приказы, определения мировых судей кассационные жалоба, представление подаются, соответственно, в президиум верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа.

В суде кассационной инстанции, за исключением Верховного Суда Российской Федерации, кассационные жалоба, представление рассматриваются в срок, не превышающий одного месяца,

если административное дело не было истребовано, и в срок, не превышающий двух месяцев, если административное дело было истребовано, не считая времени со дня истребования административного дела до дня его поступления в суд кассационной инстанции.

В соответствии со ст. 328 КАС РФ основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов. Что касается пределов рассмотрения кассационных жалобы, представления, то суд проверяет правильность применения и толкования норм материального права и норм процессуального права судами, рассматривавшими административное дело, в пределах доводов кассационных жалобы, представления. При этом суд кассационной инстанции не вправе проверять законность судебных актов в той части, в которой они не обжалуются, а также законность судебных актов, которые не обжалуются. При этом мировому судье необходимо иметь в виду, что указания вышестоящего суда о толковании закона обязательны для суда, вновь рассматривающего административное дело.

По результатам рассмотрения кассационной жалобы, представления в судебном заседании суд кассационной инстанции выносит постановление либо об оставлении судебного приказа в силе, либо об отмене судебного приказа, соответственно, с разъяснением права административному истцу обратиться в суд в порядке искового производства.

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 03.07.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Отчет о работе судов общей юрисдикции о рассмотрении гражданских дел по первой инстанции. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2015 год. URL: <http://www.cdcp.ru/index.php?id=79&item=3417>

⁴ См.: *Тарибо Е. В.* Взыскание обязательных платежей по правилам КАС РФ : некоторые проблемные вопросы // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 83.

⁵ Административный иск от имени государственного учреждения – Управления Пенсионного фонда

Российской Федерации о взыскании задолженности по обязательным платежам возвращен согласно п. 4 ч. 1 ст. 129 КАС РФ без рассмотрения, так как, вопреки ч. 1 ст. 287 КАС РФ, был подписан не руководителем контрольного органа, а наделенным доверенностью начальником его юридической группы (Определение Верховного Суда Республики Татарстан от 14 января 2016 г. по делу № 33-504/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон. от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 01.05.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет

*Рогачева О. С., доктор юридических наук, профессор
кафедры административного и муниципального права
e-mail: Olga_rogacheva@mail.ru
tel.: 8(920)228-04-11*

⁷ О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования : федер. закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ (в ред. от 29.12.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации : постановление Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 57. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Voronezh State University

*Rogacheva O. S., Doctor of Legal Sciences, Professor of
the Administrative and Municipal Department
e-mail: Olga_rogacheva@mail.ru
tel.: 8(920)228-04-11*

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОСУДИЯ

УДК 342/9(480)

Hallintolainkäyttölaki*

(26.7.1996. № 586/1996)

АКТ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ СУДЕБНОЙ ПРОЦЕДУРЕ

(586/1996; с изменениями вплоть до 435/2003)

ADMINISTRATIVE JUDICIAL PROCEDURE ACT

(перевод с англ. Р. О. Опалева)

ЧАСТЬ I – ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Глава I – Сфера действия и юридическая сила

Статья 1 – Сфера действия

(1) Настоящий Акт должен применяться к судебной процедуре в общих административных судах.

(2) Настоящий Акт должен также применяться тогда, когда административное решение оспаривается посредством апелляции или чрезвычайной апелляции в административном органе, апелляционной коллегии или другом аналогичном специальном органе.

Статья 2 – Ограничения сферы действия (435/2003)

(1) Статьи 37–50 настоящего Акта должны применяться только к процедуре в судах.

(2) В других органах власти устные слушания, свидетельские показания, осмотры должны регулироваться статьями 37–38, 40 и 42 Административного процессуального акта (434/2003).

Статья 3 – Юридическая сила

Если другой Акт либо Декрет, принятый до вступления в силу настоящего Акта, содержит положения, противоречащие настоящему Акту, такие положения должны применяться вместо положений данного Акта.

Глава II – Право на апелляцию и апелляционные полномочия

Статья 4 – Право на апелляцию

Административное решение может быть оспорено посредством апелляции в соответствии с настоящим Актом.

* Акт Финляндской республики см.: URL: <http://www.finlex.fi/fi/>

Статья 5 – Допустимость

(1) Любая мера, посредством которой спор был разрешен или производство по делу было прекращено, может быть оспорена посредством апелляции.

(2) Внутреннее административное распоряжение, относящееся к исполнению обязанности или другой мере, не должно быть предметом апелляции.

Статья 6 – Апеллянт

(1) Любое лицо, которому адресовано решение, или чье право, обязательство или интерес напрямую затронуто решением, может подать апелляцию на решение.

(2) Кроме того, орган может подать апелляцию в отношении решения, соответственно, чтобы реализовать положения Акта или, если необходимо, использовать право на подачу апелляции для того, чтобы защитить публичный интерес, находящийся под надзором органа.

Статья 7 – Апелляция на решение государственного административного органа

(1) Апелляция на решение Государственного Секретаря или Министра должна быть подана в Высший Административный Суд. Апелляция может быть основана только на незаконности решения.

(2) Апелляция против решения органа, подчиненного Государственному Секретарю, должна быть подана в административный суд (433/1999).

Статья 8 – Апелляция на решение муниципального органа, Алландского органа или церковного органа

(1) Акт о муниципальных образованиях (365/1995) содержит положения об апелляции на решение муниципального органа.

(2) Акт об автономии Алланд (1144/1991) содержит положения об апелляции на решение Правительства Алланд и органа, ему подчиненного, а также на решение муниципального органа в Алландах.

(3) Церковный акт (1054/1993) содержит положения об апелляции на решение Евангелистской лютеранской церкви и органа ее прихода или объединения приходов. Акт о Православной церкви Финляндии (521/1969) содержит положения об апелляции на решение Православной церкви и органа ее прихода.

Статья 9 – Апелляция на решение административного суда (433/1999)

Апелляция на решение административного суда должна быть подана в Высший Административный Суд.

Статья 10 – Апелляция на другие решения

Право оспорить посредством апелляции другие решения, чем те, что указаны в статьях 7–9, является предметом специальных положений.

Статья 11 – Апелляционные полномочия в делах, переданных на рассмотрение

При условии передачи дел на рассмотрение в вышестоящий орган апелляция должна быть адресована органу, в который дело передается на рассмотрение.

Статья 12 – Юрисдикция административного суда (433/1999)

(1) Апелляция должна быть адресована административному суду, в чьей юрисдикции действует орган, чье решение оспорено. Если это основание не может быть применено, апелляция должна быть адресована административному суду, в чьей юрисдикции орган, чье решение оспорено, имеет свою штаб-квартиру, или если это основание также не может быть использовано, – в административный суд, в чьей юрисдикции решение было принято.

(2) Несмотря на положения параграфа 1, апелляция против решения органа, действующего во всей стране, должна быть адресована административному суду, с чьей юрисдикцией решение имеет наиболее тесную связь в силу того, что эта юрисдикция охватывает значительную часть территории или собственности, подвергшейся действию решения, или эта юрисдикция охватывает муниципалитет по месту жительства гражданина или муниципалитет штаб-квартиры корпорации, преимущественно подвергшихся действию решения.

(3) Если ни один административный суд не обладает юрисдикцией в споре в силу параграфов 1 и 2, апелляция должна быть адресована Административному суду Хельсинки.

Статья 13 – Ограничение права на апелляцию

Специальные положения Акта должны определять дела, в которых решение органа, упомянутое в

статьях 7–9, не может быть оспорено посредством апелляции и в которых требуется разрешение, чтобы апелляция была подана в Высший Административный Суд.

Глава III – Апелляционные инструкции

Статья 14 – Ограничение апелляционных инструкций решением

(1) Апелляционные инструкции должны быть ограничены решением, оцениваемым в рамках апелляции.

(2) Апелляционные инструкции должны указывать:

(1) апелляционный орган;

(2) орган, через который апелляционный документ должен быть подан; и

(3) апелляционный срок и дату, с которой названный срок начинается.

(3) Апелляционные инструкции должны устанавливать положения о содержании и приложениях апелляционного документа и о его доставке.

(4) Если по вопросу подачи апелляции требуется разрешение, апелляционные инструкции должны указывать также, помимо соответствующих правовых положений, основания, по которым может быть дано разрешение.

Статья 15 – Уведомление о запрете апелляции

В делах, в которых апелляция была запрещена в силу специальных положений, решение должно содержать уведомление о запрете апелляции. Уведомление должно указывать положение, на котором основан запрет.

Статья 16 – Корректирование апелляционных инструкций

(1) Если не было дано никаких апелляционных инструкций либо если дано ложное уведомление о запрете апелляции, орган должен дать новые правомерные апелляционные инструкции.

(2) В случае, когда апелляционные инструкции являются ошибочными по иным основаниям, чем указаны в параграфе 1, орган должен дать новые апелляционные инструкции, если они запрошены в рамках апелляционного срока, который был предусмотрен или указан в апелляционных инструкциях.

(3) Апелляционный срок должен начинать течь после вручения новых апелляционных инструкций.

Глава IV – Право быть услышанным

Статья 17 – Общее положение о праве недееспособного лица быть услышанным (446/1999)

Право недееспособного лица быть услышанным должно быть реализовано его представителем, опекуном или другим юридическим поверенным, если иное не установлено ниже в настоящей главе.

Статья 18 – Право недееспособного лица быть услышанным

(1) Недееспособному лицу должно быть предоставлено право единолично осуществлять его право быть услышанным по вопросу, касающемуся такого дохода или собственности, которым он вправе распоряжаться.

(2) Недееспособное лицо, которое достигло возраста 18 лет, должно само единолично осуществлять свое право быть услышанным по вопросу, касающемуся его личности, если оно способно понимать существо вопроса (446/1999).

(3) Несовершеннолетнему, достигшему возраста 15 лет, и его опекуну или другому законному представителю должна быть каждому индивидуально предоставлена возможность осуществлять право быть услышанным по вопросу, касающемуся личности или личного интереса либо права несовершеннолетнего.

Статья 18а – Право представителя быть услышанным (446/1999)

(1) Представитель, назначенный совершеннолетнему, должен иметь независимое право быть услышанным наряду с представляемым по вопросам, которые относятся к компетенции представителя. Когда представитель и представляемый выражают разные позиции во время слушаний, позиция представляемого должна преобладать, если он способен понимать существо вопроса.

(2) Если полномочия представляемого были ограничены иным образом, чем путем признания его недееспособным, представитель должен обладать исключительным правом быть услышанным по вопросу, не касающемуся дееспособности представляемого. В любом случае представитель и представляемый должны обладать общим правом быть услышанными по вопросу, по которому они согласны друг с другом.

Статья 19 – Слушания представляемого и его представителя или опекуна (446/1999)

Когда представитель, опекун или другой юридический поверенный реализуют право быть услышанными, должен быть заслушан также представляемый (подопечный), и, когда представляемый (подопечный) реализует право быть услышанным, должны быть заслушаны также представитель, опекун или другой юридический поверенный, если это необходимо в интересах представляемого (подопечного) или для цели выяснения дела.

Статья 19а – Назначение представителя для целей административного судебного разбирательства (446/1999)

(1) Если сторона не способна следить за своими интересами в судебном разбирательстве вследствие болезни, психического расстройства, ухудшения со-

стояния здоровья или другой сопоставимой причины, суд, в котором вопрос ожидает решения, может по собственной инициативе назначить представителя для целей судебного разбирательства. Представитель должен быть субъектом согласно положениям Акта о попечении (446/1999).

(2) Пока суд не решит иначе, назначение представителя должно оставаться в силе также в вышестоящем суде, если вопрос был передан ему посредством апелляции.

Статья 20 – Поверенный и советник

(1) Сторона может использовать поверенного и советника. Адвокат или другое честное и иным образом подходящее и дееспособное в силу возраста лицо, которое не является банкротом и чья дееспособность не была ограничена, может быть поверенным или советником. В любом случае лицо, которое привлечено к участию в рассмотрении вопроса в органе или действует в нем как поверенный или советник противоположной стороны, не может выступать в качестве поверенного или советника (446/1999).

(2) Положения главы 15, статьи 17 Кодекса судебного процесса должны применяться к преимущественным правам между поверенным, советником или их помощником и клиентом. В дополнение глава 15, статьи 3(2) и 10а Кодекса судебного процесса должны применяться к поверенному и советнику.

Статья 21 – Полномочия поверенного

(1) Поверенный должен реализовывать полномочия поверенного за исключением случая, когда клиент устно ограничивает его в этом перед апелляционным органом. При отсутствии полномочия у поверенного возможность для его реализации должна быть предоставлена, но рассмотрение дела не должно откладываться по этой причине. Адвокату и юристу, обеспечивающему публичную правовую помощь, требуется реализовывать полномочие поверенного, только если апелляционный орган предписывает ему это.

(3) Поверенный не должен без согласия его клиента перепоручать полномочие поверенного, приобретенное в интересах указанного лица.

ЧАСТЬ II – ПОДАЧА И РАССМОТРЕНИЕ АПЕЛЛЯЦИИ

Глава V – Подача апелляции

Статья 22 – Апелляционный срок

Апелляция должна быть подана в течение 30 дней после уведомления о решении. При исчислении данного срока день уведомления не должен приниматься в расчет.

Статья 23 – Форма и содержание апелляции

(1) Апелляция должна быть подана в письменной форме. Апелляционный документ, который необходимо адресовать апелляционному органу, должен указывать:

- (1) оспариваемое решение;
- (2) части решения, которые оспариваются, и изменения, которым оно должно подвергнуться; и
- (3) доводы, на которых оспаривание основано.

(2) Если в деле требуется разрешение на апелляцию, апелляционный документ должен указывать, почему разрешение должно быть дано.

Статья 24 – Личная информация и подпись

(1) Апелляционный документ должен указывать имя и место жительства апеллянта. Если право апеллянта быть услышанным реализуется его законным представителем или поверенным или если апелляционный документ был оформлен кем-то еще, документ должен указывать также его имя и место жительства.

(2) Апелляционный документ должен далее указывать почтовый адрес и телефонный номер, посредством которых относящееся к делу уведомление может быть передано апеллянту.

(3) Апеллянт, его законный представитель или поверенный должны подписать апелляционный документ.

Статья 25 – Приложения апелляционного документа

(1) К апелляционному документу должно быть приложено следующее:

- (1) оспариваемое решение, в оригинале или в копии;
- (2) документ о дате уведомления о решении или другое доказательство даты, с которой апелляционный срок начал течь; и
- (3) документы, на которых апеллянт основывает свои требования, за исключением тех, которые ранее уже были предоставлены органу.

(2) Поверенный должен приложить к апелляционному документу документ, подтверждающий его полномочия согласно статье 21.

Статья 26 – Доставка апелляционного документа в орган

(1) Апелляционный документ должен быть доставлен в орган в течение апелляционного срока.

(2) Если апелляционный документ в силу специального положения должен быть доставлен в какой-либо иной орган, чем апелляционный орган, но он был доставлен в апелляционный орган в течение апелляционного срока, основания для отклонения апелляции отсутствуют.

(3) Заключенный закрытого учреждения может также передать апелляционный документ директору

закрытого учреждения в течение апелляционного срока. Последний должен без промедления переслать апелляцию в апелляционный орган или если апелляционный документ в силу специального положения должен быть доставлен в какой-либо иной орган, – в названный орган.

Статья 27 – Изменение апелляции

(1) По истечении апелляционного срока апеллянт в ожидании рассмотрения дела может выдвинуть новое требование, только если оно основано на изменении обстоятельств или факте, который стал известен апеллянту по истечении апелляционного срока. Апеллянт может также просить о приостановлении исполнения и заявлять другие сопутствующие требования.

(2) После окончания апелляционного срока апеллянт может представить новые доводы в поддержку его апелляции, за исключением тех, которые меняют природу дела.

Статья 28 – Процедура дополнения апелляции

(1) Если апелляция имеет недостатки, апеллянту должна быть предоставлена возможность дополнить ее, за исключением случаев, когда такое дополнение не является необходимым для рассмотрения дела.

(2) Для дополнения апелляции должен быть предоставлен разумный срок апеллянту, который должен быть, в свою очередь, проинформирован о том, какие недостатки имеются в его апелляции.

Статья 29 – Передача дела

(1) Если апелляция по очевидной ошибке или неведению была подана в орган, который не уполномочен ее рассматривать, этот орган может передать апелляцию в компетентный орган. Если вопрос о компетенции очевидно ясный, не требуется принятия никакого решения об отклонении апелляции. О передаче дела должно быть сообщено апеллянту.

(2) Апелляция должна быть рассмотрена в срок, если она поступила в апелляционный орган в течение апелляционного срока.

Статья 30 – Последствия неверных апелляционных инструкций

(1) Если апелляция была неправильно подана по причине отсутствия или ошибочности апелляционных инструкций, по соответствующей причине апелляция не должна быть отклонена.

(2) В случае, если по причине, указанной в параграфе 1, апелляция была подана в ненадлежащий орган или если апелляционный документ был доставлен в ненадлежащий орган, этот орган должен передать апелляционный документ в компетентный орган. О передаче должно быть сообщено апеллянту.

Глава VI – Последствия апелляции для исполнения решения

Статья 31 – Исполнимость решения

(1) Решение, оцениваемое в рамках апелляции, не должно быть исполнено, пока оно не станет окончательным.

(2) Тем не менее решение может быть исполнено до того, как оно станет окончательным, если в Акте или Декрете установлено положение о таком исполнении, если решение по своей природе требует немедленного исполнения или если его исполнение не может быть отложено ввиду публичного интереса.

(3) Если в деле требуется разрешение на апелляцию, апелляция не должна препятствовать исполнению.

Статья 32 – Порядок исполнения апелляционного органа

(1) Когда апелляция была подана, апелляционный орган может запретить исполнение решения, приостановить или вынести другое распоряжение, касающееся исполнения решения.

(2) В решении, завершающем рассмотрение дела, апелляционный орган должен там, где это необходимо, принять постановление о законности порядка исполнения. Когда решение оценивается в рамках апелляции, он может постановить, что порядок исполнения должен действовать, пока решение не станет окончательным или пока вышестоящий апелляционный орган не решит иначе.

(3) Если апелляционный орган отменяет решение и возвращает или передает дело на новое рассмотрение, он может в то же время постановить, что отмененное решение будет продолжать исполняться, пока дело не разрешено или пока рассматривающий дело орган не постановит иначе.

Глава VII – Рассмотрение и пересмотр

Статья 33 – Пределы пересмотра

(1) Апелляционный орган несет обязанность по пересмотру дела. В случае необходимости он должен проинформировать сторону или административный орган о принятии им решения о том, что требуется представление дополнительных доказательств.

(2) Апелляционный орган должен по своей собственной инициативе собирать доказательства постольку, поскольку этого требуют беспристрастность и справедливость процедуры, а также природа дела.

Статья 34 – Заслушивание сторон

(1) До разрешения дела сторонам должна быть предоставлена возможность изложить доводы относительно требований других сторон и относительно доказательств, которые могут повлиять на решение по делу.

(2) Дело может быть разрешено без заслушивания стороны, если ее требование отклонено без рассмо-

трения по существу или немедленно отвергнуто или если по другой причине в слушании очевидно отсутствует необходимость.

(3) Специальные положения должны применяться к ограничениям доступа сторон к официальным документам, которые не относятся к публичным документам.

Статья 35 – Ограничения времени изложения доводов

Стороне должно быть предоставлено разумное время для изложения доводов. Вместе с тем она должна быть уведомлена о том, что дело может быть разрешено после истечения предоставленного времени даже в случае, если никаких доводов не было изложено.

Статья 36 – Показания органа власти

(1) Апелляционный орган должен получить показания от административного органа, который принял решение в деле, за исключением случаев, когда в этом нет необходимости.

(2) Для цели получения доказательств показания могут быть запрошены также у иного органа власти, нежели указан в параграфе 1.

(3) Для дачи показаний должен быть установлен срок.

Статья 37 – Устные слушания

(1) Если это необходимо, в целях установления обстоятельств дела должны быть проведены устные слушания. Стороны, орган, упомянутый в статье 36, свидетели и эксперты могут быть заслушаны, а также в ходе устных слушаний могут быть получены иные доказательства.

(2) Устные слушания могут быть ограничены, касаясь только части дела, чтобы прояснить позиции сторон или чтобы получить устные доказательства либо другим аналогичным образом.

Статья 38 – Устные слушания по просьбе стороны

(1) Административный суд обязан провести устные слушания, если этого просит частное лицо. Данное правило применяется к Высшему Административному Суду, если он рассматривает апелляцию в отношении решения административного органа. Устные слушания, о которых просит сторона, могут не проводиться, если требование отклонено без рассмотрения по существу или немедленно отвергнуто или если в устных слушаниях очевидно отсутствует необходимость ввиду природы дела либо по другой причине (433/1999).

(2) Положение параграфа 1 не должно применяться, если процессуальная правоспособность стороны, заявившей просьбу, основана на членстве в муниципалитете или другом сообществе.

(3) Если сторона просит о проведении устных слушаний, она должна заявить, почему необходимо их проведение и какие доказательства она может представить в ходе устных слушаний.

Статья 39 – Заслушивание свидетелей

(1) Свидетели, которые были вызваны стороной или административным органом, принявшим решение, или заслушивание которых апелляционный орган признает необходимым, могут быть заслушаны в устных слушаниях. Если в основу дела положено письменное доказательство личного характера, соответствующий свидетель должен быть заслушан лично, за исключением случаев, когда в этом нет необходимости, или за исключением случаев, когда существует особое препятствие для этого.

(2) Сторона может быть заслушана под присягой относительно обстоятельств, которые имеют особое значение для разрешения дела.

(3) Во всем остальном положения главы 17, статей 18–39 Кодекса судебного процесса должны применяться к заслушиванию свидетелей, а также положения статей 62–65 той же главы должны применяться к заслушиванию стороны под присягой.

Статья 40 – Экспертные заключения

(1) Апелляционный орган может получить заключение от частного эксперта по вопросу, требующему специальных исследований; к нему должны применяться положения главы 17, статьи 46(2) так же, как и статей 47–49, 52 Кодекса судебного процесса.

(2) В случае, если сторона вызывает эксперта, не назначенного апелляционным органом, должны применяться положения о заслушивании свидетелей.

Статья 41 – Обследование

Обследование может быть осуществлено для целей изучения дела. Положения настоящего Акта об устных слушаниях должны применяться в соответствующей степени к обследованиям.

Статья 42 – Получение документов и объектов

Положения главы 17, статей 11b–14 и статей 15(2)–(3) Кодекса судебного процесса о документальных доказательствах и статья 57(1) той же главы о получении объектов перед судом для обследования должны применяться к получению документов и объектов в апелляционном органе.

Глава VIII – Дополнительные процедурные положения

Статья 43 – Вызовы на устные слушания

(1) Апелляционный орган должен вызвать на устные слушания стороны, представителя административного органа, который принял решение, и других лиц, чье присутствие он считает необходимым. Если устные слушания были ограничены, как указано в

статье 37(2), стороны, чье присутствие очевидно не является необходимым, не должны вызываться на слушания.

(2) Сторона или ее законный представитель должны быть вызваны под угрозой того, что их отсутствие не будет препятствовать рассмотрению и разрешению дела. Сторона должна быть вызвана для личной явки на устные слушания, если это необходимо для прояснения дела. В этом случае может быть применена угроза уплаты штрафа.

(3) Положения Административного процессуального акта о вручении документов должны применяться к вызовам лиц, указанных выше в параграфе 2, а также свидетелей и экспертов на устные слушания. Сторона может быть вызвана на устные слушания также путем направления вызова ей на используемый адрес, указанный ею (435/2003).

Статья 44 – Отсутствие стороны

(1) Если сторона или ее законный представитель, который был вызван под угрозой штрафа для личной явки на устные слушания, игнорирует вызов или явку посредством поверенного, апелляционный орган должен, если он по-прежнему рассматривает присутствие стороны в качестве необходимого, назначить взыскание штрафа и предупредить о возможности наложения последующего более высокого штрафа. Взыскание штрафа не назначается, если дело рассмотрено и разрешено в отсутствие стороны.

(2) Если законный повод для отсутствия стороны или законного представителя установлен или о его существовании известно либо если существует причина верить, что такой повод существует, рассмотрение дела должно быть отменено или отложено. В этом случае взыскание штрафа за личную неявку стороны или ее законного представителя не должно назначаться, если до окончания рассмотрения дела не станет ясно, что никакого законного повода в действительности не существует.

Статья 45 – Протокол

Протокол должен вестись в ходе устных слушаний; он должен отражать сведения о присутствующих лицах, деле, другую информацию, а также сведения о требованиях, заявленных в ходе устных слушаний, принятых решениях и отчет о ходе разбирательства.

Статья 46 – Ведение записи

(1) Слушания свидетеля, эксперта и стороны под присягой должны быть записаны.

(2) Если осуществление записи невозможно или ввиду краткости показаний в этом с очевидностью нет необходимости, дословное изложение показаний должно быть занесено в протокол. Занесенные показания должны быть немедленно повторены лицу, которым они даны; оценка данного лица, является ли

корректным изложение его показаний, должна быть занесена в протокол.

Статья 47 – Запись

(1) Записанные показания должны быть стенографированы, если апелляционный орган или вышестоящий апелляционный орган, когда решение было обжаловано, считает это необходимым. Запись может быть скопирована или стенографирована также в случае, если сторона или кто-либо еще потребует этого.

(2) Запись должна храниться в архиве как минимум шесть месяцев после разрешения дела. Во всяком случае, если по делу была подана апелляция, запись должна храниться в архиве, пока решение по делу не станет окончательным.

Статья 48 – Слушания путем судебного поручения

(1) Апелляционный орган может по специальной причине распорядиться, что заслушивание свидетеля стороны, о котором говорится в статье 39, должно быть проведено административным судом или районным судом, в зависимости от того, в каком из судов это является оптимальным (433/1999).

(2) Положения статьи 43 о вызовах свидетелей и сторон на устные слушания должны применяться, соответственно, к вызовам на слушания, проводимым посредством судебного поручения. Апелляционный орган указывает сторон, свидетелей и других лиц, которые должны быть вызваны на слушания, и устанавливает, должны ли стороны явиться лично и должны ли быть применены угрозы наложения штрафа. Орган, исполняющий судебное поручение, отвечает за осуществление вызовов; должны применяться положения Административного процессуального акта о вручении документов (435/2003).

(3) Сторона должна иметь право задавать вопросы лицу, которого заслушивают, и излагать свою позицию относительно показаний.

Статья 49 – Компенсация для свидетелей

(1) Свидетель должен иметь право на разумную компенсацию расходов на проезд и проживание, а также потери доходов.

(2) Свидетель, вызванный апелляционным органом по его собственной инициативе, и свидетель, вызванный государством в качестве стороны, должен получить компенсацию из государственных средств, которые специально предусмотрены для выплаты компенсации свидетелям из государственного фонда.

(3) Сторона должна обеспечить компенсацию свидетелю, вызванному ею. Свидетель должен обладать правом на авансирование проезда и издержек на проживание. Положения главы 17, статьи 40 (4)–(5) Кодекса судебного процесса должны применяться в надлежащей степени к авансированию компенсации.

(4) Свидетель, указанный выше в параграфе 3, который был вызван стороной иной, нежели государство, может получить компенсацию из государственных средств, если его показания были необходимы для выяснения дела.

Статья 50 – Компенсация иных издержек по получению доказательств

(1) Эксперт должен быть разумно вознагражден за его работу и должен получить компенсацию своих необходимых издержек из государственных средств. Поэтому апелляционный орган может распорядиться, чтобы эксперту было осуществлено авансирование компенсации или ее части.

Когда лицу, не являющемуся стороной, было предписано изготовить документ или объект в апелляционном органе, связанные с этим издержки должны быть возмещены в соответствии с положениями статьи 49 о компенсации для свидетелей.

Глава IX – Принятие решения

Статья 51 – Решение

(1) Апелляционный орган должен в своем решении разрешить все требования, заявленные по делу. Он должен исследовать все доступные доказательства и определить, на каких из них может быть основано решение.

(2) Если апелляция не была подана в рамках предписанного срока или если существует другое препятствие для разрешения дела либо требования в нем, апелляция или требование должны быть отклонены без рассмотрения по существу.

Статья 52 – Голосование

(1) Тогда, когда отсутствует согласие между членами, участвующими в принятии решения, должно производиться голосование. По результатам голосования принимается решение, которое получило поддержку большинства.

(2) В случае равенства голосов председатель должен иметь решающий голос. Тем не менее в случае равенства голосов в дисциплинарном споре, деле, касающемся штрафа, и в деле, касающемся исполнения угрозы штрафа, штрафа или другого специального наказания, наложенного для обеспечения движения дела, должно приниматься решение, которое является наиболее мягким для заинтересованного лица.

(3) Во всем остальном должны соответствующим образом применяться положения о голосовании в судах общей юрисдикции.

Статья 53 – Изложение мотивов

В решении должно содержаться изложение мотивов. Изложение должно содержать факты и доказательства, которые повлияли на решение и на которых основаны правовые выводы.

Статья 54 – Содержание решения

(1) Решение должно включать в себя:

(1) наименование апелляционного органа и дату решения;

(2) наименование апеллянта и обжалованного решения;

(3) в необходимых пределах отчет о ходе предыдущего разбирательства;

(4) отчет о требованиях сторон и в необходимых пределах об основаниях, на которых они основаны;

(5) в необходимых пределах отчет о доказательствах, приведенных в деле;

(6) формулировку мотивов и окончательного решения; и

(7) имена лиц, участвующих в принятии решения и, если проводилось голосование или голосующий выразил особое мнение, указание об этом; в этом случае особое мнение должно быть приобщено к решению.

(2) Отчет, указанный выше в параграфе 1, может быть полностью или частично заменен приложением к решению копии или выдержки из решения нижестоящего органа, апелляционного документа или другого документа при условии, что это не ставит под сомнение ясность решения.

Статья 55 – Доставка решения и других документов (435/2003)

(1) Когда апелляционный срок или некоторый другой установленный срок, влияющий на права сторон, начинает течь с доставки решения, это решение должно быть с достоверностью вручено адресату как установлено в статье 60 Административного процессуального акта. Достоверное вручение может быть использовано также при других обстоятельствах, если по какой-либо иной причине необходимо защитить права сторон. Статья 63 Административного процессуального акта регулирует вручение документов за границей.

(2) В других отношениях вручение документов должно регламентироваться положениями Административного процессуального акта. Во всяком случае документ может быть доставлен посредством публичного уведомления, только если доставка не может быть осуществлена каким-либо иным способом.

(3) Электронная доставка решений и других документов должна регламентироваться положениями Акта об электронных доставках и коммуникациях в публичном секторе (13/2003).

Глава X – Корректирование**Статья 56 – Корректирование ошибок**

(1) Апелляционный орган должен скорректировать типографические ошибки, ошибки в расчетах и другие очевидные ошибки в его решении. Вместе с

тем, если корректирование будет непредсказуемым для стороны, ошибка не должна корректироваться.

(2) В многосоставном апелляционном органе также председатель слушаний, в которых дело рассматривалось, а когда он не в состоянии приступить к исполнению своих обязанностей, имеющий юридическое образование член апелляционного органа должен принять решение о корректировании ошибок.

Статья 57 – Процедура корректирования

(1) Если решение, которое должно подвергнуться корректированию, было обжаловано, апелляционный орган должен быть проинформирован о начале процедуры корректирования; решение о корректировании должно быть доставлено ему.

(2) Проводя рассмотрение вопроса о корректировании ошибки, апелляционный орган может запретить или приостановить исполнение своего решения.

(3) Отдельная запись о корректировании должна быть сделана в архивной копии решения и в решении, выданном стороне. Если решение, выданное стороне, не может быть получено обратно, апелляционным органом должна быть бесплатно выдана копия скорректированного решения.

(4) Решение, посредством которого апелляционный орган отклонил просьбу о корректировании, не должно выступать предметом апелляции.

ЧАСТЬ III – ДРУГИЕ ФОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ СУДЕБНОЙ ПРОЦЕДУРЫ**Глава XI – Чрезвычайная апелляция****Статья 58 – Средства чрезвычайной апелляции**

Административное решение, ставшее окончательным, может выступать предметом чрезвычайной апелляции посредством процессуальной жалобы, восстановления истекшего срока или аннулирования.

Статья 59 – Процессуальная жалоба

(1) Решение может быть отменено на основе процессуальной жалобы:

(1) если заинтересованному лицу не была обеспечена возможность быть услышанным и решение нарушает его право;

(2) если была допущена другая процессуальная ошибка, которая, возможно, имела соответствующее воздействие на решение;

(3) если решение является настолько неясным или дефектным, что оно не указывает, каким образом был разрешен спор.

(2) Никакая процессуальная жалоба не может быть подана на решение, если на том же основании на решение может быть подана апелляция в отношении неправильного расчета налога.

Статья 60 – Подача процессуальной жалобы

(1) Процессуальная жалоба должна быть подана в орган, в котором осуществляется обычное обжалование в соответствии с этим либо другим Актом или Декретом. Если такой орган отсутствует, процессуальная жалоба должна быть подана в Высший Административный Суд.

(2) В случае, указанном в статье 59 (1)(1), процессуальная жалоба должна быть подана в течение шести месяцев с даты, когда жалобщик получил уведомление о решении, а в случае, указанном в статье 59 (1)(2), – в тот же срок с даты, в которую решение стало окончательным.

Статья 61 – Восстановление истекшего срока

Истекший срок может быть восстановлен лицу, который имеет законный повод или который по другой чрезвычайно важной причине был не способен соблюсти предписанный срок на:

- (1) подачу заявления об оплате за счет государственных средств, основанного на Акте или Декрете;
- (2) подачу апелляции в отношении решения; или
- (3) осуществление иных мер в административной процедуре или в административной судебной процедуре.

Статья 62 – Заявление о восстановлении истекшего срока

(1) Заявление, касающееся восстановления истекшего срока, должно быть подано в Высший Административный Суд.

(2) Когда в обосновании заявления указан законный повод, заявление должно быть подано в течение 30 дней после отпадения повода.

(3) Истекший срок может быть восстановлен самое позднее в течение года после окончания данного срока. По очень важному поводу срок может быть восстановлен также после этого срока.

Статья 63 – Аннулирование

(1) Решение может быть аннулировано:

(1) если было совершено процессуальное нарушение, которое, возможно, имело соответствующее влияние на решение;

(2) если решение основано на очевидно ошибочном применении права либо на ошибке, которая, возможно, имела существенное влияние на решение;

(3) если появилось новое доказательство, которое, возможно, могло соответствующим образом повлиять на решение, и непредставление доказательства в срок не может быть поставлено в вину заявителю.

(2) Решение не может быть аннулировано, если оно не нарушает право лица или если не считается, что решение должно быть аннулировано в публичных интересах.

(3) Никакое аннулирование не должно применяться, если на решение на том же основании могут быть поданы апелляция в отношении расчета налога или процессуальная жалоба.

Статья 64 – Заявление об аннулировании

(1) Аннулирование решения должно осуществляться Высшим Административным Судом. В связи с ожиданием разрешения спора Высшим Административным Судом относящееся к делу решение может быть аннулировано без заявления или предложения.

(2) Аннулирование должно осуществляться в рамках пяти лет с даты, когда решение стало окончательным. Аннулирование без заявления или предложения должно иметь место в рамках такого же срока. По очень существенным причинам решение может быть аннулировано также по истечении данного срока.

Статья 65 – Апелляционный документ

(1) Чрезвычайная апелляция должна быть подана в письменной форме.

(2) Апелляционный документ, который должен быть адресован органу, принимающему решение по апелляции, должен содержать требование и его основания. Соответствующее решение должно быть приложено к документу в подлиннике или в копии, также как и другие документы, на которых основана апелляция.

(3) Апелляционный документ должен быть доставлен органу, принимающему решение по апелляции, или органу, который принял первоначальное решение.

Статья 66 – Порядок исполнения

Орган, рассматривающий чрезвычайную апелляцию, может определить порядок исполнения, применяя, соответственно, положения статьи 32 о порядке исполнения апелляционного органа.

Статья 67 – Решение по чрезвычайной апелляции

(1) Решение, восстанавливающее истекший срок, должно в то же время определять, как заявителю соблюсти восстановленный срок.

(2) Решение может быть аннулировано или в результате процессуальной жалобы отменено в целом либо в необходимой части. Если дело нуждается в пересмотре, оно должно быть возвращено в разрешивший дело орган. Если этот орган не имеет полномочий, дело может быть передано в надлежащий орган.

(3) В результате рассмотрения процессуальной жалобы или когда решение аннулируется, орган может немедленно внести изменения в решение, если находит дело ясным.

Статья 68 – Применение положений об апелляции к чрезвычайной апелляции

В иных случаях положения об апелляции настоящего Акта должны применяться в необходимой степени к процедуре чрезвычайной апелляции.

Глава XII – Административная тяжба и другие вопросы административной судебной процедуры

Статья 69 – Административная тяжба (433/1999)

(1) Спор, касающийся налоговой ответственности либо другой публичной обязанности или права, а также спор об административном контракте, разрешение которого предполагалось органом власти иначе, чем посредством апелляции (административная тяжба), должен быть рассмотрен административным судом (433/1999).

(2) Заявление о возбуждении дела путем административной тяжбы должно быть представлено на рассмотрение административного суда. Заявление должно точно определять иск, который будет рассматриваться, и основания требования.

Статья 70 – Юрисдикция по административной тяжбе

(1) Предмет административной тяжбы должен быть рассмотрен административным судом, в юрисдикции которого сторона, являющаяся субъектом предъявляемого требования, имеет место жительства. Если сторона, являющаяся субъектом предъявляемого требования, – муниципалитет или другой субъект публичного права, – дело должно быть рассмотрено административным судом, в чьей юрисдикции находится орган власти или орган, представляющий сторону.

(2) Требование частного лица против государства может быть также рассмотрено административным судом, в чьей юрисдикции это лицо имеет место жительства.

(3) Если никакой административный суд не имеет юрисдикции в отношении административной тяжбы, в силу параграфа 1 и 2 спор должен быть рассмотрен Административным судом Хельсинки.

Статья 71 – Апелляция в отношении расчета налога

Апелляции в отношении фактического основания обложения налогами или публичными платежами или их сбора должны быть предметом положений Акта о сборе налогов и публичных платежей по описи (367/1961).

Статья 72 – Иные вопросы административной судебной процедуры

Вопросы административной судебной процедуры, иные, нежели апелляция, чрезвычайная

апелляция либо административная тяжба, должны быть инициированы путем представления на рассмотрение соответствующего документа органу, компетентному разрешить вопрос.

Статья 73 – Применение положений об апелляции

В иных случаях положения настоящего Акта об апелляции должны применяться в необходимой степени к процедуре по вопросу, упомянутому в настоящей главе.

ЧАСТЬ IV – ПРОЧИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Глава XIII – Издержки

Статья 74 – Ответственность за издержки

(1) Сторона должна нести обязанность компенсировать другой стороне ее судебные издержки полностью или в части, особенно если в связи с разрешением дела неразумно вынуждать сторону саму нести свои издержки. Положения этой статьи и статьи 75 о стороне могут быть применены также к принявшему решение административному органу.

(2) При оценке ответственности публичного органа особое внимание должно уделяться тому, возникло ли разбирательство из-за ошибки органа.

(3) Частное лицо не должно нести ответственность за издержки публичного органа, если только частное лицо не заявило очевидно необоснованное требование.

Статья 75 – Другие положения об издержках

(1) Положения главы 21, статьи 5 Кодекса судебного процесса должны применяться в необходимой степени к специальной ответственности стороны и положения статьи 6 той же главы – к ответственности представителя, поверенного и советника.

(2) В иных случаях положения главы 21, статей 7–16 Кодекса судебного процесса должны применяться в необходимой степени к издержкам. Несмотря на это, пени, установленные главой 21, статьей 8 (2) Кодекса судебного процесса, должны начинаться начисляться по истечении месяца с даты, в которую стороны получили доступ к решению.

Глава XIV – Дополнительные положения

Статья 76 – Отвод (443/2001)

(1) Положения главы 13 Кодекса судебного процесса об отводе судьи должны применяться в необходимой степени к отводу лица, рассматривающего апелляцию, к подаче заявления об отводе и к рассмотрению такого заявления.

(2) Дополнительно положения главы 1, статьи 6 Кодекса судебного процесса должны применяться к рассмотрению вопроса в рамках апелляции.

Статья 77 – Разъяснение и перевод

(1) Орган в соответствии с Актом о языке (423/2003) должен позаботиться о разъяснении и переводе, если лицо не владеет языком, использованным органом, или не обладает возможностью уяснить смысл по причине дефекта восприятия или речи и когда:

(1) на предыдущем этапе процедуры компетентный орган должен был позаботиться о разъяснении и переводе в силу статьи 26 (1) Административного процессуального акта или другого положения;

(2) настоящий орган выступает в качестве первой инстанции в деле, которое было возбуждено публичным органом; или

(3) лицо заслушивается лично.

(2) Ввиду особой причины орган может позаботиться о разъяснении и переводе также в случае, не указанном в параграфе 1.

(3) Никто не должен действовать в качестве толкователя или переводчика, если он состоит в таких отношениях со стороной дела, которые ставят его объективность под сомнение.

(4) Орган должен заботиться о том, чтобы гражданам других скандинавских государств получали помощь в толковании и переводе, необходимые в рассматриваемых им вопросах.

Статья 78 – Законный повод

(1) Положения главы 12, статей 28 и 29 Кодекса судебного процесса должны применяться к законным поводам.

(2) В случае, когда лицо извещается апелляционным органом, извещения должны упоминать о том, что оно обязано информировать апелляционный орган о возникновении законного повода незамедлительно.

Статья 79 – Апелляция на промежуточные решения

(1) Должно обеспечиваться самостоятельное право на апелляцию против решений, принятых во время рассмотрения дела, относящихся к:

(1) праву свидетеля или иного лица на компенсацию или его ответственности;

(2) запрета выступления поверенного или советника;

(3) исполнению угрозы о наложении штрафа, штрафа или другого специального наказания, наложенного для обеспечения движения дела;

(4) порядку исполнения решения, подлежащего апелляции; или

(5) наложению штрафа за нарушение процедуры или за аналогичное поведение.

(2) Апелляция на промежуточное решение не должна приостанавливать исполнение промежуточного решения, за исключением случая, когда принимающий решение орган или орган, рассматривающий апелляцию, решит иначе.

Статья 80 – Поддержание порядка

Положения главы 14, статьи 6 Кодекса судебного процесса должны применяться к поддержанию порядка. Дополнительно положения о наказании статьи 7 той же главы должны применяться в суде.

Глава XV – Вступление в силу и переходные положения

Статья 81 – Вступление в силу

(1) Настоящий Акт должен вступить в силу 1 декабря 1996 года.

(2) Настоящий Акт должен отменить Акт об административных апелляциях от 24 марта 1950/154 и Акт о чрезвычайной апелляции по административным делам от 1 апреля 1966/200 со всеми последующими изменениями.

Статья 82 – Переходные положения

(1) Настоящий Акт не должен применяться к апелляции или представлению, поданным до вступления в силу данного Акта, а также к рассмотрению апелляции по такому делу в вышестоящем апелляционном органе.

(2) Ссылка в другом Акте или Декрете на Акт об административных апелляциях или Акт о чрезвычайной апелляции по административным делам должна после вступления в силу настоящего Акта толковаться как ссылка на настоящий Акт.

Российский государственный университет правосудия

*Опалев Р. О., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского, арбитражного и административного процессуального права
e-mail: opalevrim@mail.ru
тел.: 8 (495) 3325311*

Russian State University of Justice

*Opalev R. O., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Civil, Arbitration and Administrative Procedural Law Department
e-mail: opalevrim@mail.ru
tel.: 8 (495) 3325311*

ВЗГЛЯД СУДЬИ

УДК 342.9(470)

Е. В. Ламонов

Тамбовский областной суд

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

Анализируется применение на практике Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в судах общей юрисдикции.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, административное дело, административный иск, административное судопроизводство, суд апелляционной инстанции.

COURTS' PRACTICE OF APPLICATION OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE COURTS OF GENERAL JURISDICTION

Analyzed the practical application of the Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation in the courts of general jurisdiction.

К e y w o r d s: Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation, administrative case, administrative lawsuit, administrative proceedings, court of appeal.

После многолетних дискуссий о создании административного судопроизводства вот уже в течение года, с 15 сентября 2015 г., действует Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации¹ (далее – КАС РФ). С принятием данного нормативного акта спустя более чем два десятка лет с момента принятия Основного закона страны наконец были реализованы положения ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации об осуществлении судебной власти посредством не только конституционного, гражданского, уголовного, но и административного судопроизводства.

Действующий КАС окажет «мощнейшее влияние на повышение качества осуществления судебной власти, укрепление законности при осуществлении управленческих действий и принятии административных актов, на установление гарантий правовой защиты физических лиц и организаций»².

В данной публикации рассматривается применение норм КАС в ходе рассмотрения административных дел судами общей юрисдикции Тамбовской области в первом полугодии 2016 г.

Так, в производстве районных (городских) судов Тамбовской области в первом полугодии 2016 г. находилось 5451 административное дело.

Окончено всего в рассматриваемом периоде 4996 аналогичных дел, из них удовлетворены требования по 3256 делам; отказано в заявленных требованиях по 400 делам.

В анализируемом периоде районными (городскими) судами Тамбовской области рассмотрено с вынесением решения (определения) по существу с вынесением судебного приказа 3656 дел. Удовлетворены требования по 3256 делам, или 89,1 %, в том числе по 580 делам с вынесением приказа, и по 400 делам отказано в удовлетворении требований. Из них:

– административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений – 794 дела; удовлетворено – 658, или 82,9 %; отказано – 136;

– административные дела о взыскании обязательных платежей – 2723 дела; удовлетворено – 2466, или 90,6 %; отказано – 257;

– иные административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля – 139 дел; удовлетворено – 132, или 95 %; отказано – 7.

Если анализировать количество окончанных дел по категориям:

– об оспаривании нормативных правовых актов (гл. 21) – 1 дело;

– об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (гл. 22) – 304 дела. В основном, это дела об оспаривании решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя – 121 дело и органов местного самоуправления – 131 дело;

– о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, общественного объединения ... (гл. 27) – 9 дел;

– о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации, в специальное учреждение или о продлении этого срока пребывания (гл. 28) – 90 дел;

– об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (гл. 29) – 459 дел;

– о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке и о продлении этого срока госпитализации (гл. 30) – 31 дело;

– о госпитализации в противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке – 3 дела;

– о взыскании обязательных платежей и санкций (гл. 32) – 3882 дела (о взыскании налогов и сборов – 2645 дел; в пенсионный фонд и фонды социального и медицинского страхования – 1237 дел).

Первой инстанцией Тамбовского областного суда в анализируемом периоде было рассмотрено с вынесением решения 183 административных дела, из них по 179 делам, или 97,8 %, требования истцов удовлетворены, и по 4 делам отказано. Все эти административные дела были о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений.

По категориям окончанных дел:

– глава 12 КАС РФ – 3 дела: 1 – удовлетворено; 1 – отказано; 1 – прекращено;

– глава 25 КАС РФ (оспаривание результатов определения кадастровой стоимости) – 193 дела: 178 – удовлетворено; 1 – отказано; 12 – прекращено и 2 – оставлено без рассмотрения;

– глава 26 КАС РФ (компенсация за нарушение права на судопроизводство в разумный срок) – 2 дела. По обоим отказано в удовлетворении требований.

Рассмотрим некоторые примеры из судебной практики рассмотрения Тамбовским областным

судом административных дел по первой инстанции.

Так, решением от 31 мая 2016 г. было отказано в удовлетворении административного иска ООО «П.» о признании недействующим решения Тамбовской городской Думы «Об установлении публичного сервитута на часть земельного участка...». В решении суда указано, что принятие представительным органом муниципального образования – город Тамбов – Тамбовской городской Думой решения об установлении публичного сервитута регулируется положениями ст. 16, 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 23, п. 16.6 ст. 24, ст. 27 Устава города Тамбова, а также Положением «О порядке организации и проведении публичных слушаний в городе Тамбове», регламентом Тамбовской городской Думы и Положением «О правовых актах Тамбовской городской Думы».

Оспариваемое решение принято в установленном порядке с учетом публичных слушаний, при проведении которых права Общества нарушены не были, с целью осуществления прохода и проезда через земельный участок без его изъятия, и соответствует целям обеспечения интересов местного населения, определенным п. 2 ст. 23 Земельного кодекса Российской Федерации. Поскольку по делу не установлены обстоятельства, свидетельствующие о противоречии оспариваемого нормативного правового акта федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, а также о нарушении прав и законных интересов административного истца, в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 215 КАС РФ в удовлетворении заявленных требований было отказано³.

По решению областного суда от 20 мая 2016 г. были частично удовлетворены требования АО «К.» о признании нормативно-правового акта – приказа Управления по регулированию тарифов Тамбовской области от 24 декабря 2015 г. «О сбытовых надбавках гарантирующего поставщика электрической энергии публичного АО «К.» на 2016 год» недействующим в части установления сбытовых надбавок на второе полугодие 2016 г. и отказано в части признания недействующим этого приказа на первое полугодие 2016 г.

Предметом рассмотрения первой инстанцией областного суда были и административные иски об оспаривании кадастровой стоимости земельных участков.

Так, частично удовлетворяя исковые требования АО «И.» к администрации Тамбовской области, Управлению Федеральной службы

государственной регистрации, кадастра и картографии по Тамбовской области, ФГБУ «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» в лице филиала по Тамбовской области об установлении кадастровой стоимости земельного участка, равной рыночной стоимости, суд указал, что земельный участок истца вошел в перечень земельных участков, подлежащих кадастровой оценке на территории Тамбовской области, чья кадастровая стоимость утверждена постановлением администрации Тамбовской области от 28 ноября 2014 г. № 1498 по состоянию на 1 января 2014 г., и, согласно кадастровой справке кадастровая стоимость участка определена в размере 134 433 833 руб. Оспаривая кадастровую стоимость земельного участка и соблюдая досудебный порядок урегулирования настоящего спора, административный истец обратился в Комиссию по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, представив выполненный оценщиком ООО «И.» отчет об оценке объекта оценки, в соответствии с которым по состоянию на 1 января 2014 г. рыночная стоимость земельного участка составила 62 728 080 руб., а также положительное экспертное заключение эксперта саморегулируемой организации Региональной ассоциации оценщиков. Решением Комиссии заявление административного истца было отклонено. Суд, оценив представленный отчет оценщика и положительное экспертное заключение в отношении данного отчета в соответствии с положениями ст. 84 КАС РФ, нашел их соответствующими требованиям действующего законодательства, а поэтому установил кадастровую стоимость земельного участка равной рыночной стоимости, определенной на 1 января 2014 г., в размере 62 728 080 руб. Вместе с тем суд не нашел оснований для удовлетворения требований административного истца о возложении на административных ответчиков обязанности внести в государственный кадастр недвижимости рыночную стоимость земельного участка в качестве кадастровой стоимости по следующим основаниям. Орган кадастрового учета, в данном случае филиал ФГБУ «ФКП Росреестра» по Тамбовской области, в силу прямого указания в законе, а именно в силу п. 11 ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» и статьи 24.20 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» обязан внести в государственный кадастр недвижимости сведения о кадастровой стоимости объекта недвижимости на основании настоящего решения суда об установлении кадастровой стоимости объекта

недвижимости в размере его рыночной стоимости⁴.

Апелляционная инстанция Тамбовского областного суда своим определением от 17 февраля 2016 г. отменила решение Октябрьского районного суда г. Тамбова от 4 декабря 2015 г., которым было отказано в жалобе гражданину Узбекистана Н. на решение УФМС России по Тамбовской области от 16 сентября 2015 г. об аннулировании выданного ему 24 августа 2015 г. вида на жительство на основании подп. 3 п. 1 ст. 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», так как 8 мая 2015 г. постановлением судьи Н. был привлечен к административной ответственности по ч. 4 ст. 18.8 КоАП РФ с назначением наказания в виде штрафа с административным выдворением за пределы Российской Федерации в виде контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации.

Решение районного суда было отменено, и принято новое решение, согласно которому заключение Управления УФМС от 16 сентября 2015 г. об аннулировании выданного Н. вида на жительство от 24 августа 2015 г. признано незаконным, и Управление УФМС обязано восстановить Н. вид на жительство, выданный ему на основании заключения от 24 августа 2015 г.

В обосновании принятого решения апелляционная инстанция указала, что в качестве единственного основания для решения об аннулировании вида на жительство указана правовая норма, содержащаяся в подп. 3 п. 1 ст. 9 вышеприведенного закона. Согласно данной норме вид на жительство иностранному гражданину не выдается, а ранее выданный вид на жительство аннулируется в случае, если данный иностранный гражданин в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче вида на жительство, подвергался административному выдворению за пределы РФ, депортации или передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии либо в течение десяти лет неоднократно (два и более раза) подвергался административному выдворению за пределы РФ. Материалы дела не содержат никаких сведений о том, что Н. в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче вида на жительство, подвергался административному выдворению за пределы РФ. Привлечение Н. 8 мая 2015 г. к административной ответственности по ч. 4 ст. 18.8 КоАП РФ, т. е. после подачи им заявления о выдаче вида на жительство и в период принятия УФМС решения по данному заявлению, не может служить достаточным и безусловным основани-

ем для аннулирования вида на жительство, основываясь на подп. 3 п. 1 ст. 9 приведенного выше Федерального закона. Данная правовая норма не регулирует правоотношения, складывающихся после подачи иностранным гражданином указанного заявления о выдаче вида на жительство⁵.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам от 13 апреля 2016 г. было отменено решение Тамбовского районного суда от 14 января 2016 г. по иску Б. к администрации Бокинского сельсовета о признании незаконным отказа о включении в границы населенного пункта, обязанности проведения публичных слушаний, которым были удовлетворены иски в полном объеме, и дело направлено на новое рассмотрение в тот же суд, указав следующее. Согласно п. 4 ст. 4.1 Федерального закона «О введении в действие радостроительного кодекса Российской Федерации» ... физическое или юридическое лицо, заинтересованные во включении земельного участка в границы населенного пункта или исключении из этих границ, в случае если земельный участок расположен на межселенной территории, направляют мотивированное заявление в орган местного самоуправления муниципального района.

Как утверждает истец, часть ее земельного участка находится на территории Бокинского сельского совета, а другая – Цнинского сельского совета. При таких обстоятельствах истец должна была обратиться с заявлением о включении ее участка в границы Бокинского сельского совета в орган местного самоуправления муниципального района, т. е. в администрацию Тамбовского района, куда она не обращалась. По данному делу не были привлечены Цнинский сельский совет, у которого согласно заявленным требованиям будет изыматься часть территории, и администрация Тамбовского района, так как изменение границ муниципальных образований затрагивает интересы указанных субъектов. Кроме того, границы муниципальных образований в Тамбовской области установлены Законом Тамбовской области от 17 сентября 2004 г. № 232 «Об установлении границ и определении места нахождения представительных органов муниципальных образований в Тамбовской области» и изменяться они могут только путем внесения изменений в указанный закон, что следует учитывать при рассмотрении данного дела⁶.

Судебная коллегия по административным делам, рассмотрев 27 января 2016 г. апелляционную жалобу К. на решение Тамбовского районного суда от 9 ноября 2015 г. по делу по иску К. о признании незаконным бездействия главы Беломестнодвойневского сельского совета,

выразившегося в отказе подписания протокола общего собрания собственников земельных долей, в возложении обязанности подписать этот протокол и выдать заверенные копии этого протокола, отменила решение районного суда, согласно которому иски в полном объеме оставлены без удовлетворения, и вынесла новое решение, по которому признано незаконным бездействие главы сельсовета П. по отказу в подписании вышеуказанного протокола общего собрания собственников земельных долей. На главу сельсовета П. также возложена обязанность подписать данный протокол и выдать истцу заверенные копии указанного протокола. В решении второй судебной инстанции указано, что в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» общее собрание участников долевой собственности считается правомочным в случае присутствия на нем участников долевой собственности, составляющих не менее чем 20 % от их общего числа или, если способ указания размера земельной доли допускает сопоставление долей в праве общей собственности на земельный участок, владеющих более чем 50 % таких долей. 7 августа 2015 г. на общем собрании собственников земельных долей присутствовали 60 участников долевой собственности, что составляет 20,4 % от общего числа участников долевой собственности. Все решения по повестке дня были приняты большинством голосов с оформлением протокола общего собрания, который подписан председателем и секретарем. Данный протокол направлен для подписания главе сельсовета П., присутствовавшему на общем собрании. Основанием для отказа в подписании протокола указано отсутствие в администрации сельсовета перечня участников общей долевой собственности на земельный участок, вследствие чего невозможно сделать вывод о наличии кворума и правомочности общего собрания. Однако из протокола общего собрания следует, что главой сельсовета П. каких-либо возражений на отсутствие кворума ввиду невозможности подсчета голосов и из-за отсутствия перечня участников долевой собственности на земельный участок не заявлялось. Им лично проверены полномочия собственников, присутствовавших на собрании, и их представителей⁷.

Определением судьи Рассказовского районного суда Тамбовской области от 5 февраля 2016 г. оставлена без движения поданная Б. жалоба на действия сотрудников УФСИН в связи с ее несоответствием требованиям п. 1, 2, 8, 9 ч. 2 и ч. 6 ст. 125, ч. 1 ст. 126 КАС РФ. После обжалования данного постановления, оставленного без изменения вышестоящей судебной инстанцией, Б.

был продлен срок для устранения недостатков, указанных в определении от 5 февраля 2016 г., до 15 апреля 2016 г. Определением судьи от 21 апреля 2016 г. административное исковое заявление возвращено заявителю Б. Оставляя обжалуемое определение судьи Рассказовского районного суда от 21 апреля 2016 г. без изменения, суд апелляционной инстанции указал, что согласно ч. 1 ст. 130 КАС РФ судья, установив, что административное исковое заявление подано с нарушением требований ст. 125–126 настоящего Кодекса, предъявляемых к форме и содержанию административного искового и (или) приложенных к нему документов, выносит определение об оставлении административного искового заявления без движения, в котором указывает основания для этого и устанавливает разумный срок для устранения. Если лицо, подавшее административное исковое заявление в установленный в определении срок не исправит недостатки, указанные судьей, то административное исковое заявление считается неподанным и возвращается подавшему его лицу. Возвращая административное исковое заявление, судья исходил из того, что в установленный судом срок недостатки, указанные в определении, заявителем не устранены⁸.

М. обратился в Жердевский районный суд с административным иском, в котором просил признать незаконными действия (бездействие) должностного лица государственного учреждения – Управления Пенсионного фонда в Жердевском районе Тамбовской области – К., выраженные в отказе принятия заявления и документов, представленных им для рассмотрения вопроса об установлении трудовой пенсии по старости. Оставляя обжалуемое решение без изменения, суд апелляционной инстанции указал, что ведущий специалист – эксперт пенсионного органа К., действуя в соответствии положениями должностной инструкции от 1 июля 2011 г. № 02/20, утвержденной начальником Управления Пенсионного фонда РФ в Жердевском районе Тамбовской области, ввиду непредставления М. паспорта, СНИЛС, трудовой книжки, документа о зарплате была лишена возможности оформить заявление о назначении трудовой пенсии с указанием персональных данных М., которое последним должно быть проверено и подписано.

Тамбовский областной суд

*Ламонов Е. В., кандидат юридических наук, доцент,
заместитель председателя суда
e-mail: mail@tambov-court.ru; elamn@mail.ru
тел.: 8(4752) 79-49-45*

Суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что должностными лицами пенсионного фонда каких-либо препятствий для реализации М. пенсионных прав не создавалось⁹.

Приведенные нами примеры из судебной практики отражают лишь небольшую часть дел, рассмотренных судами области и касающихся разрешения конфликтных ситуаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Количество рассмотренных административных дел, категории этих дел, процент вынесенных решений, по которым заявленные требования были удовлетворены, позволяют сделать вывод о том, что административное судопроизводство стало реальностью и служит действительной и действенной защитой прав и интересов граждан в их противостоянии с государством в лице его органов и должностных лиц¹⁰.

¹ О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1392.

² См.: *Старилов Ю. Н.* Необходимы поправки в Конституцию Российской Федерации в связи с развитием административного и административного процессуального законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2016. № 2 (25). С. 13.

³ Решение Тамбовского областного суда от 31 мая 2016 г. по делу № 3а-159/2016.

⁴ Решение Тамбовского областного суда от 23 июня 2016 г. по делу № 3а-218/2016.

⁵ Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Тамбовского областного суда от 17 февраля 2016 г. по делу № 33а-764/2016.

⁶ Апелляционное определение Тамбовского областного суда от 13 апреля 2016 г. по делу № 33а-1391.

⁷ Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Тамбовского областного суда от 27 января 2016 г. по делу № 33а-328.

⁸ Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Тамбовского областного суда от 8 июня 2016 г. по делу № 33а -332/2016.

⁹ Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Тамбовского областного суда от 1 февраля 2016 г. по делу № 33а-374/2016.

¹⁰ См.: *Громошина Н. А.* О месте административного судопроизводства в правовой системе // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 27.

Tambov Regional Court

*Lamonov E. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Deputy Chairman of the Court
e-mail: mail@tambov-court.ru; elamn@mail.ru
tel.: 8(4752)79-49-45*

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

УДК 342.9(470)

К. В. Давыдов

Сибирский университет потребительской кооперации

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУРАХ. ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУРАХ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

В статье констатируется сложившийся в российском административном праве пробел – отсутствие законодательных основ реализации административных процедур, принятия и исполнения административных актов, а также легально закрепленных общих принципов административного права, публичного управления. Кратко раскрываются история и логика развития европейского законодательства по указанным вопросам. На основе критического анализа зарубежного опыта и экспериментов российского законодателя автор представляет собственный проект федерального закона об административных процедурах и административных актах.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административные процедуры, административные акты, принципы административных процедур, законодательство об административных процедурах и административных актах.

CURRENT STATE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF RUSSIAN LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE PROCEDURES. THE DRAFT FEDERAL LAW «ABOUT THE ADMINISTRATIVE PROCEDURES AND ADMINISTRATIVE ACTS IN THE RUSSIAN FEDERATION»

The article states formed in the Russian administrative law gap - lack of legislative framework of realization of administrative procedures, adoption and implementation of administrative acts, as well as legally fixed the general principles of administrative law, public administration. The history and logic of the development of European legislation on these issues are briefly revealed. Based on a critical analysis of international experience and experimentations of Russian legislator author presents his own project of the federal law on administrative procedures and administrative acts.

К е у w o r d s: administrative procedure, administrative acts, principles of administrative procedures, legislation on administrative procedures and administrative acts.

В центре отечественного административного права традиционно находился и находится институт административной ответственности. Как справедливо отмечает Й. Демпе, «с точки зрения граждан административное право представляло собой регулирующее репрессивное право государства... В то время как западноевропейские правовые системы разрабатывали правовые масштабы к вопросу соразмерного участия и заслушивания гражданина в административном споре, советские юристы занимались, главным

образом, внутренней организацией административных органов и правилами издания и исполнения повсеместно действующих административных распоряжений»¹.

Пренебрежительное отношение к внешне-управленческим процедурам разработки и принятия индивидуальных административных актов стало на многие годы отличительной чертой практически всех постсоветских правопорядков, включая публичное право Российской Федерации. Впрочем, в последние годы законодатель начал предпринимать определенные шаги в сторону создания правовой базы взаимодействия

публичной администрации и населения. Например, в 2010 г. был принят Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», заслуживший сдержанное одобрение зарубежных специалистов². Данный закон, конечно, не может претендовать на роль правового фундамента внешнеуправленческих процедур. Однако он привнес немало позитивных новелл. Во-первых, создал законодательные основы единой системы межведомственного взаимодействия (аналог германского института «взаимной помощи» административных органов), запретив при этом истребование от граждан (организаций) документов, находящихся в базах данных государственных (муниципальных) органов. Во-вторых, Закон 2010 г. «легализовал» электронные административные процедуры. В-третьих, впервые в нормативном акте высшей юридической силы получили закрепление институты административных регламентов и многофункциональных центров. Еще одним важным законодательным актом является закон 2008 года «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В отсутствие закона об административных процедурах именно этот акт претендует на установление универсальных процедурных гарантий, правда, при реализации лишь процедур государственного (муниципального) контроля.

Тем не менее основная роль в правовом регулировании административных процедур в Российской Федерации в настоящее время отводится подзаконным нормативным актам органов исполнительной власти – административным регламентам³. Безусловно, определенную положительную роль эти акты сыграли. Например, каждый административный регламент закрепил исчерпывающие списки необходимых для рассмотрения дела документов, перечни оснований для отказа в удовлетворении заявлений, подробные (зачастую даже слишком) перечни административных действий с конкретными сроками их совершения. Однако и эти нормативные акты не могли восполнить пробел российского публичного права в части позитивных внешнеуправленческих административных процедур. Во-первых, административные регламенты – это подзаконные нормативные акты, в то время как такая важная сфера нуждается в создании именно законодательного фундамента. Во-вторых, их количество за период с 2006 по 2016 г. неимоверно возросло (по данным Минэкономразвития, на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований уже принято и действует около 100 000 регла-

ментов); этот правовой массив неуправляем, разрознен и зачастую противоречив. В-третьих, административные регламенты «перегружены» внутриорганизационными нормами и процедурами. Наконец, в-четвертых, административные регламенты оказались невосприимчивы к современным принципам административных процедур. В итоге граждане так и остались пассивными объектами, пусть и алгоритмизированной, но инквизиционной деятельности публичной администрации.

Вместе с тем в зарубежных правовых системах уже многие десятилетия идет активная работа по принятию и применению особых нормативных актов – законов, создающих общие процедурные правила деятельности публичной администрации. Данные законы стали вызовом на кризисные явления, периодически охватывавшие те или иные государства. Так, исторически первый закон об административных процедурах в Европе и мире был принят в Австрии в 1925 г., в период углублявшегося в стране финансово-экономического кризиса. Как пишет Х. Шеффер, задачами этого новаторского во всех отношениях закона были:

- 1) радикальная стандартизация и упрощение административных процедур;
- 2) создание четкого и подлежащего правовой защите статуса индивидуальных субъектов.

Всё это подкреплялось действенной системой административного судопроизводства⁴.

Австрийское законодательство оказало большое влияние на многие страны бывшей Австро-Венгрии. Как результат, в 1930–1960-х гг. были приняты соответствующие законы в Венгрии, Польше, Чехословакии, Югославии⁵, причем эти правовые традиции продолжают, несмотря на революционные преобразования и даже распад некоторых государств⁶.

Однако по-настоящему революционный импульс развитию законодательства об административных процедурах придало принятие в 1976 г. соответствующего закона ФРГ. Именно германская модель административной процедуры начала свое победоносное шествие не только в Европе, но и по всему миру⁷.

Несмотря на большое разнообразие действующих в зарубежных странах законов, их анализ позволяет выделить некую «образцовую» модель. Такой модельный закон должен устанавливать:

- 1) общие принципы административных процедур (которые в действительности выходят далеко за пределы предмета законодательства о процедурах и становятся по сути принципами публичного управления);
- 2) собственно административную процедуру, ее стадии;

3) наконец, наряду с процедурными нормами должны быть закреплены *материальные* нормы об административных актах (их форме, условиях действительности, отмене и т. д.).

Только те законы об административных процедурах, которые соответствуют этому «тесту триединства», могут стать успешной «конституцией администрирования». Наоборот, законы, упускающие хотя бы один из перечисленных элементов, рискуют превратиться в малоэффективную декларацию⁸.

В начале 2000-х гг. в Российской Федерации разрабатывались различные проекты законов об административных процедурах. До первого чтения в Государственной Думе дошел только один из них – проект федерального закона «Об административных процедурах», внесенный в 2001 г. депутатом В. В. Похмелкиным. Данный проект после долгих дискуссий в конечном итоге был снят с рассмотрения в 2008 г. Конечно, сама попытка движения в направлении создания полноценной законодательной базы взаимодействия публичной администрации и граждан заслуживает уважения. Однако данный проект содержал целый ряд концептуальных ошибок. Назовем две основные. Первая заключалась в отсутствии норм об административных актах. В результате получились процедуры ради процедур. Это противоречит такому их свойству, как юридическая результативность. Каждая процедура должна завершиться административным актом. Следовательно, без норм о таковых административные процедуры утрачивают свой смысл. Вторая ошибка – в чрезмерном подражании судебным процедурным гарантиям. В качестве рамочных предполагалось закрепить формальные процедуры (с подготовкой к рассмотрению административного дела, вызовом участников, обязательным их заслушиванием и т. д.). Здесь имело место нарушение другого генетического свойства административной процедуры – ее упрощенности в сравнении с процедурами судебными.

В настоящее время сложилась парадоксальная ситуация: важность административных процедур признается и юридическим сообществом, и публичной администрацией. Однако в Государственной Думе Российской Федерации нет не только общего закона, но даже его проекта.

Автором подготовлен проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации», в котором предпринята попытка обобщения позитивного зарубежного и отечественного опыта, а также преодоления совершенных предшественниками ошибок. Принятие данного (или подобного) проекта позволит восполнить три

основных пробела современного российского административного права.

Первый заключается в отсутствии принципов административных процедур. К таковым законопроект относит традиционный набор принципов: соразмерности, запрета злоупотребления формальными требованиями, презумпции достоверности, единообразного применения права, охраны доверия, охвата большего меньшим. При этом подчеркивается: действие принципов распространяется не только на административные процедуры, но и на всё публичное управление. Сам же перечень принципов не является исчерпывающим, при этом положения принципов «рассыпаны» по отдельным специальным нормам с целью придания действенности, конкретной регулятивности общим началам (например, запрет злоупотребления правом для граждан влечет отказ в приостановлении обжалуемого административного акта, если такое приостановление было единственной целью обжалования). Наконец, законопроект закрепляет «экспериментальную» норму о том, что нарушение принципов влечет недействительность административных актов.

Второй пробел – отсутствие законодательной общей модели внешнеуправленческой позитивной правоприменительной процедуры. В законопроекте самостоятельные главы посвящены процедурам принятия, обжалования и исполнения административных актов. Достаточно подробно прописываются основания возбуждения процедуры, правовой статус участников, доказательства, общие правила доказывания, сроки и т. д. При этом в качестве общей предполагается неформальная процедура (естественно, с определенными процедурными гарантиями, в том числе на заслушивание, если таковое действительно целесообразно).

Третий пробел – отсутствие норм об административных актах. Как справедливо подчеркивалось в литературе, основным элементом закона об управленческом процессе (административных процедурах) должны стать правовые акты управления; современный институт правовых актов управления (административных актов), не имея нормальной законодательной основы, нуждается в серьезном реформировании и дальнейшем развитии⁹. Подготовленный законопроект, в лучших традициях австро-германской модели, закрепляет универсальные требования к форме, содержанию административных актов, действительности и недействительности, их обоснованию, доведению до сведения заинтересованных лиц, действию во времени. Наконец, важнейшее значение имеют правила об отмене незаконных (ст. 57 проекта) и законных административных актов (ст. 58 проекта).

Принятие «полноценного» закона об административных процедурах должно восполнить проблемы российского административного права, копившиеся на протяжении всего XX столетия (за которое, повторим, зарубежное публичное законодательство успело значительно нас опередить). А значит, станут юридически возможными не только рационализация деятельности государственного аппарата, унификация условий и порядка принятия административных актов, но и обеспечение открытости, прозрачности публичного управления, установление надежных гарантий гражданам и организациям от административного произвола, усиление борьбы с коррупцией и даже повышение привлекательности отечественной экономики для инвесторов.

Теоретическое исследование проблемы административных процедур вышло на тот уровень, который предполагает подготовку проекта федерального закона «Об административных процедурах» (см. далее).

¹ Денне Й. Реформа административного права в странах СНГ // Юрист. 2005. № 1.

² См., например: Марку Ж. Административные акты и процедуры России и других государств Европы // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011. С. 75.

³ Подробнее см: Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересм. и доп. Воронеж, 2016. С. 297–309 (автор параграфа – К. В. Давыдов).

⁴ См.: Schäffer H., Administrative Procedure in Austria. 80 years of Codified Procedure Law, in European Review of Public Law, vol. 17, № 2, 2005. P. 871.

⁵ См.: Анализ Закона об общем административном процессе Югославии 1956 года см.: Попович С. Административное право. Общая часть. М., 1968. С. 394–483.

⁶ См.: Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans, Danilovgrag, 2016, 175 p.

⁷ Весьма показателен в этом смысле пример Японии, где дискуссии по поводу проекта соответствующего закона велись более 40 лет. Пока экономический кризис, коррупционные скандалы, возмущение зарегулированного национального бизнеса, а также давление со стороны иностранных компаний не завершились принятием в 1993 г. Закона об административных процедурах, содержание которого испытало очевидное влияние германского законодательства. По данному вопросу см., например: Duck K. Now That the Fog Has Lifted : The Impact of Japan's Administrative Procedures Law on the Regulation of Industry and Market Governance, in Fordham International Law Journal, vol. 19, issue 4, article 12, 1995. P. 1725 et seqq.

⁸ Например, Закон Республики Беларусь 2008 г. не закрепляет процедур рассмотрения дела, норм об административных актах, также игнорирует некоторые фундаментальные процедурные гарантии (вроде права быть выслушанным). Еще интереснее в этом смысле Закон об административных процедурах 2000 г. Казахстана. Последний вообще по сути посвящен лишь внутриаппаратным отношениям; в нем нет ни действенных принципов, ни внешнеуправленческих процедур, ни «полноценных» норм об административных актах. Пожалуй, концепция данного закона является рекордно ошибочной. Наконец, не сложно встретить «правильные», но не действующие на практике законы об административных процедурах (например, законы Албании и Киргизии 2015 г.). Однако здесь проблема заключается не в нормативной базе, а в общем социально-правовом, культурном и экономическом контексте.

⁹ См.: Старилов Ю. Н. Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сб. избр. науч. трудов. Воронеж, 2010. С. 475.

ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУРАХ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Сфера действия настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения по осуществлению административных процедур административными органами, должностными лицами по принятию и исполнению административных актов, устанавливает принципы и общие правила административных процедур, административных актов, порядок обжалования административных актов, а также бездействия административных органов, должностных лиц, административные расходы, ответственность административных органов, должностных лиц за нарушение требований настоящего Федерального закона.

2. Действие глав 2–3, 9 настоящего Федерального закона распространяется на любую деятельность административных органов, должностных лиц в сфере публично-правовых отношений вне зависимости от принятия административных актов.

3. Действие глав 4–9 настоящего Федерального закона распространяется на такие действия административных органов, должностных лиц, которые завершаются принятием административного акта.

4. Действие глав 6–9 настоящего Федерального закона распространяется также на бездействие административных органов, должностных лиц.

5. Действие настоящего Федерального закона не распространяется на:

1) отношения по рассмотрению дел об административных правонарушениях;

2) отношения, регулируемые уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным, арбитражным процессуальным законодательством и Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации;

3) отношения, регулируемые законодательством об оперативно-розыскной деятельности;

4) гражданско-правовые отношения, если иное не предусмотрено Гражданским кодексом Российской Федерации и настоящим Федеральным законом;

5) отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдуме;

6) отношения по стратегическому планированию;

7) отношения, связанные с совершением нотариальных действий;

8) отношения, связанные с исполнением судебных актов;

9) отношения, регулируемые трудовым законодательством, законодательством о государственной и муниципальной службе;

10) отношения, регулируемые бюджетным и банковским законодательством;

11) отношения, регулируемые законодательством о банкротстве;

12) отношения по подготовке, принятию и опубликованию нормативных правовых актов;

13) отношения по подготовке и принятию индивидуальных правовых актов, не влекущих правовых последствий для физических и юридических лиц, иных организационно не подчиненных административному органу, должностному лицу субъектов права;

14) отношения по рассмотрению предложений физических и юридических лиц, урегулированные законодательством о порядке рассмотрения обращений граждан.

6. Применение настоящего Федерального закона в период действия военного, чрезвычайного положения, режима контртеррористической операции, иных особых правовых режимов определяется законодательством о соответствующих особых правовых режимах.

Статья 2. Законодательство об административных процедурах и административных актах

1. Законодательство об административных процедурах и административных актах составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права и международных договоров Российской Федерации, настоящий Федеральный закон, иные принятые на его основе федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

2. Нормативные правовые акты, регулирующие отношения по поводу административных процедур и административных актов, не могут умалять

установленных настоящим Федеральным законом правовых гарантий физическим и юридическим лицам, если иное прямо не предусмотрено настоящим Федеральным законом.

3. До момента принятия специальных законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов местного самоуправления об административных процедурах и административных актах к административным процедурам по принятию и исполнению административных актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления непосредственному применению подлежат нормы настоящего Федерального закона.

4. Федеральными законами могут быть установлены особые виды административных процедур в отдельных отраслях и сферах управления.

Статья 3. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

1. В настоящем Федеральном законе используются следующие основные понятия:

1) административная процедура – деятельность административных органов, должностных лиц по принятию, исполнению, изменению либо отмене административных актов на основании заявления физических либо юридических лиц или по собственной инициативе, а также деятельность по рассмотрению административных жалоб, осуществляемая в соответствии с настоящим Федеральным законом;

2) административная жалоба – обращение адресата административного акта, заинтересованного лица в административный орган в связи с административным актом, отказом в принятии административного акта или бездействием административного органа, должностного лица в целях защиты своих прав и охраняемых законом интересов;

3) административное дело – совокупность документов и материалов, фиксирующих процедуру подготовки, рассмотрения и принятия административного акта административным органом, должностным лицом по заявлениям физических либо юридических лиц или по собственной инициативе;

4) административный акт – правовой акт, принимаемый административным органом, должностным лицом по итогам административной процедуры в соответствии с настоящим Федеральным законом по конкретному случаю, порождающий правовые последствия для определенного лица или индивидуально определенного круга лиц;

5) административный орган – орган государственной власти, орган местного самоуправления, а также организации (в том числе многофункциональные центры), наделенные в соответствии с законодательством полномочиями по осуществлению административных процедур;

6) адресат административного акта – лицо, обратившееся в административный орган, к должностному лицу для принятия административного акта (заявитель), или лицо, в отношении которого административный орган, должностное лицо по

своей инициативе приняли или намерены принять административный акт;

7) благоприятный административный акт – административный акт, подтверждающий право, предоставляющий адресату новые права либо отменяющий возложенную на него обязанность, а также иным образом улучшающий его положение;

8) дискреционное полномочие (усмотрение) – предоставленная законодательством административным органам, должностным лицам возможность принимать или не принимать административный акт либо выбирать определенный вариант решения, его вид и содержание в соответствии с законом;

9) должностное лицо – лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее административно-хозяйственные, организационно-распорядительные функции в административных органах;

10) заинтересованное лицо – не являющееся адресатом административного акта лицо, чьи права или охраняемые законом интересы затронуты или могут быть затронуты в результате принятия административного акта;

11) заявление – обращение физического или юридического лица в административный орган, к должностному лицу с целью принятия административного акта;

12) обременяющий административный акт – административный акт, отказывающий адресату в предоставлении права, лишаящий или ограничивающий его право либо возлагающий на него определенную обязанность, а также иным образом ухудшающий его положение.

Статья 4. Исчисление сроков

1. Срок определяется календарной датой или указанием на событие, которое должно неизбежно наступить. Срок может устанавливаться также как период времени, который исчисляется годами, месяцами, неделями, днями (календарными или рабочими) или часами.

2. Срок, исчисляемый годами, начинается с календарной даты или со дня наступления события, которыми определено его начало, и истекает в соответствующие месяц и число последнего года срока. Если окончание срока приходится на месяц, в котором нет соответствующего числа, то срок истекает в последний день этого месяца.

3. Срок, исчисляемый месяцами, начинается с календарной даты или со дня наступления события, которыми определено его начало, и истекает в соответствующий день (число) последнего месяца срока. Если окончание срока приходится на месяц, в котором нет соответствующего числа, то срок истекает в последний день этого месяца.

4. Срок, исчисляемый неделями, начинается с календарной даты или со дня наступления события, которыми определено его начало, и истекает в соответствующий день последней недели срока.

5. Срок, исчисляемый днями, начинается с календарной даты или со дня наступления события,

которыми определено его начало, и истекает в последний день установленного периода.

Если последний день срока приходится на нерабочий день, днем окончания срока считается ближайший следующий за ним рабочий день.

6. Срок, исчисляемый часами, начинается с первой минуты события, которым определено его начало, и истекает в последнюю минуту установленного периода.

Глава 2. Принципы административных процедур

Статья 5. Принцип соразмерности

Меры, предусматривающие какое-либо ограничение прав и свобод физических либо юридических лиц, должны быть направлены на установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами цели и должны быть подходящими, необходимыми, разумными и пропорциональными для достижения таких целей с учетом содержания, места, времени и охватываемого круга лиц.

Статья 6. Принцип запрета злоупотребления формальными требованиями

1. Административному органу, должностному лицу запрещается обременять физических или юридических лиц обязанностями, отказывать в предоставлении им какого-либо права лишь с целью удовлетворения формальных требований, в том числе внутриорганизационных правил, если административное дело может быть рассмотрено без их соблюдения, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом.

2. Если иное не предусмотрено законом, несоблюдение либо ненадлежащее соблюдение участниками административной процедуры формальных требований не может служить основанием для отказа в вынесении административным органом, должностным лицом необходимого административного акта.

3. Административный орган, должностное лицо не могут отказать в приеме документов, предоставленных физическими или юридическими лицами, в связи с допущенными в них явными и исправимыми формальными ошибками.

Статья 7. Презумпция достоверности

1. Предоставленные участниками административной процедуры документы и иные сведения о фактических обстоятельствах, рассматриваемых административным органом, должностным лицом (далее – документы и иные сведения), считаются достоверными до тех пор, пока административный орган, должностное лицо не установят иное.

2. Запрещается требовать от участников административной процедуры предоставления документов или дополнительных сведений, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом.

3. При наличии обоснованных сомнений в подлинности предоставленных участниками административной процедуры документов, иных сведе-

ний, административный орган, должностное лицо обязаны самостоятельно и за свой счет проверять подлинность таких документов и сведений.

4. Участники административной процедуры несут предусмотренную законодательством Российской Федерации ответственность за предоставление административным органам, должностным лицам заведомо ложных документов и сведений.

Статья 8. Принцип единообразного применения права

1. Административные органы, должностные лица обязаны проявлять равный подход к одинаковым фактическим обстоятельствам и индивидуальный подход к существенно различным фактическим обстоятельствам.

2. Административному органу, должностному лицу запрещается принимать разные по содержанию административные акты по одинаковым существенным фактическим обстоятельствам.

3. Административному органу, должностному лицу запрещается принимать одинаковые административные акты по различным существенным фактическим обстоятельствам.

4. При осуществлении административным органом, должностным лицом своих дискреционных полномочий (усмотрения) определенным образом в дальнейшем они обязаны осуществлять свои дискреционные полномочия аналогичным образом.

5. Административный орган, должностное лицо вправе отказаться от практики, указанной в частях 1–4 настоящей статьи, только вследствие возникновения обстоятельств, имеющих существенное значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела.

Статья 9. Принцип охраны доверия

1. Доверие физических или юридических лиц к практике административных органов, должностных лиц охраняется законом.

2. Административные акты презюмируются законными и обоснованными. Убытки, возникшие у добросовестных лиц в результате отмены административных актов, подлежат возмещению по правилам глав 5, 9 настоящего Федерального закона и в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

3. Право на доверие не может служить обоснованием незаконных действий.

4. Злоупотребляющему правами участнику административной процедуры может быть отказано в удовлетворении требования и защите принадлежащего ему права.

Статья 10. Принцип охвата большим меньшего

1. Административный орган, должностное лицо не вправе требовать от участников административной процедуры совершения действий, которые уже были совершены ими в рамках других действий.

2. Если документы (сведения), представленные административному органу, должностному лицу, подтверждают содержание других необходимых

документов (сведений), последние не могут быть дополнительно истребованы.

3. Если предоставленное административным органом, должностным лицом разрешение содержит в себя также другие разрешения, последние предполагаются предоставленными.

Статья 11. Порядок осуществления дискреционных полномочий (усмотрения)

1. Административный орган, должностное лицо обязаны осуществлять свои дискреционные полномочия в пределах, установленных законом.

2. Принятые в рамках дискреционных полномочий административные акты должны соответствовать цели таких полномочий.

3. При осуществлении дискреционных полномочий не могут приниматься административные акты, направленные на необоснованное ограничение прав, свобод и законных интересов физических либо юридических лиц.

Статья 12. Применение других принципов права

Предусмотренная настоящей главой система принципов административных процедур не является исчерпывающей и не может рассматриваться как отрицание или умаление других общепризнанных принципов права, а также гарантий прав, свобод и законных интересов физических или юридических лиц, в том числе принципов законности, равенства всех перед законом и судом, приоритета прав и свобод физических и юридических лиц.

Глава 3. Основные правила административной процедуры

Статья 13. Подведомственность административных дел

1. Административные дела рассматриваются соответствующими административными органами, должностными лицами в соответствии с установленной законодательством Российской Федерации компетенцией.

2. Административный орган, должностное лицо обязаны самостоятельно проверить свою компетенцию по решению вопросов, указанных в заявлении физического или юридического лица.

3. Если административный орган, должностное лицо установили, что решение вопроса не относится к их компетенции, они отказывают в рассмотрении административного дела и передают в течение трех рабочих дней заявление и иные материалы административного дела на рассмотрение компетентного административного органа, должностного лица, уведомив в письменной форме об этом заявителя и заинтересованных лиц.

4. Заключение соглашений об определении подведомственности не допускается.

5. Споры о подведомственности не допускаются. В случае изменения подведомственности в ходе административной процедуры ввиду новых обстоятельств, начавшие рассмотрение дела адми-

нистративный орган, должностное лицо в интересах участников могут продолжить административную процедуру при наличии письменного согласия административного органа, должностного лица, уполномоченных на принятие административного акта с учетом изменившихся обстоятельств.

Статья 14. Обязанность взаимного содействия (взаимопомощи) административных органов, должностных лиц

1. Административные органы, должностные лица при осуществлении административных процедур обязаны в пределах своей компетенции оказывать взаимное содействие (взаимопомощь). Взаимное содействие осуществляется по запросам административных органов, должностных лиц.

2. В случае если взаимное содействие могут оказать несколько административных органов, должностных лиц, запрашивающие административный орган, должностное лицо должны обратиться к тем административным органам, должностным лицам, которые по их мнению в состоянии наиболее эффективным способом и в более короткий срок предоставить необходимую взаимопомощь.

3. В случае если осуществление запрашиваемого взаимного содействия не входит в компетенцию запрашиваемых административных органов, должностных лиц, последние обязаны переадресовать запрос компетентным административным органам, должностным лицам.

Статья 15. Условия взаимного содействия административных органов, должностных лиц

Административный орган, должностное лицо обращаются о взаимном содействии при:

- 1) невозможности самостоятельно совершить какое-либо действие;
- 2) наличии необходимых для решения конкретного вопроса документов и сведений у иных административных органов, должностных лиц.

Статья 16. Основания отказа в оказании взаимного содействия

1. Административный орган, должностное лицо обязаны отказать в оказании взаимного содействия, если:

- 1) осуществление запрашиваемых мер противоречит закону;
- 2) осуществление запрашиваемых мер не входит в их компетенцию;
- 3) запрашиваемые документы и сведения относятся к охраняемой законом тайне и их предоставление запрашивающему административному органу, должностному лицу запрещено законом.

2. Запрашиваемый административный орган, должностное лицо вправе отказать в оказании взаимного содействия, если:

- 1) иные административные органы, должностные лица могут оказать взаимное содействие с существенно меньшими затратами;

2) оказание взаимного содействия существенным образом препятствует осуществлению собственных полномочий.

3. Запрашиваемый административный орган, должностное лицо не вправе отказать в оказании взаимного содействия по основаниям, не предусмотренным частями 1–2 настоящей статьи.

4. В случае отказа в оказании взаимного содействия по основаниям, предусмотренным частями 1–2 настоящей статьи, запрашиваемый административный орган, должностное лицо обязаны не позднее трех рабочих дней сообщить об этом запрашивающему административному органу, должностному лицу. Запрашивающий орган, должностное лицо вправе оспорить такой отказ в административном органе (у должностного лица), являющемся вышестоящим по отношению к запрашиваемому административному органу (должностному лицу).

Вышестоящий административный орган (должностное лицо) в течение трех рабочих дней со дня поступления необходимых документов принимает окончательное решение по спору об отказе в оказании взаимного содействия. В случае признания отказа необоснованным вышестоящий административный орган (должностное лицо) поручает запрашивающему административному органу, должностному лицу немедленно оказать взаимное содействие.

Статья 17. Оказание взаимного содействия между административными органами, должностными лицами государств-членов Евразийского экономического союза

Оказание взаимного содействия между административными органами, должностными лицами государств-членов Евразийского экономического союза осуществляется по правилам, установленным международными договорами, ратифицированными Российской Федерацией.

Статья 18. Заверение копий документов

1. Административный орган, должностное лицо заверяют копии административных актов, иных предоставляемых им документов, за исключением случаев, когда законом предусмотрено иное. Заверение осуществляется при представлении подлинника заверяемого административного акта либо иного документа.

2. Копии административных актов, иных документов не подлежат заверению, если нарушена их целостность или изменено подлинное содержание документов.

3. Заверение осуществляется путем проставления на каждой странице заверяемой копии печати административного органа, подписи должностного лица, а также путем надписи на последней странице, которая должна содержать следующие сведения:

- 1) точное наименование документа, копия которого заверяется;
- 2) подтверждение соответствия копии документа подлиннику.

Статья 19. Участники административной процедуры

1. Участниками административной процедуры являются:

- 1) адресат административного акта;
- 2) административный орган, должностное лицо, рассматривающие административное дело;
- 3) заинтересованные лица, привлеченные административным органом, должностным лицом к административной процедуре в качестве участников.

2. Заинтересованные лица привлекаются к административной процедуре на основании своего заявления, по ходатайству адресата административного акта или инициативе административного органа, должностного лица, если предполагаемый административный акт может затронуть их права и охраняемые законом интересы.

Статья 20. Иные лица, привлекаемые к административной процедуре

Иными лицами, привлекаемыми к административной процедуре, являются свидетели, эксперты, переводчики, а также другие лица, содействующие правильному рассмотрению административного дела и принятию административного акта.

Статья 21. Представительство в административной процедуре

1. Физическое лицо может участвовать в административной процедуре лично или через представителя. Личное участие не лишает его права иметь по этой административной процедуре представителя. Наличие представителя не лишает права на личное участие в административной процедуре.

От имени юридического лица участие в административной процедуре принимает его руководитель или представитель на основании доверенности.

2. Представителями в административной процедуре могут быть любые дееспособные лица, чьи полномочия удостоверены в установленном гражданским законодательством порядке.

3. Интересы недееспособных или ограниченно дееспособных физических лиц в административной процедуре представляют в соответствии с гражданским законодательством их законные представители.

4. Представителем адресата административного акта или заинтересованного лица не вправе быть лицо, состоящее на государственной или муниципальной службе в рассматриваемом административном деле административном органе либо в органе, непосредственно ему подчиненном или подконтрольном.

5. Лица, указанные в статье 20 настоящего Федерального закона, принимают участие в административной процедуре лично.

Статья 22. Обстоятельства, исключающие участие в административной процедуре

1. Должностное лицо административного органа, эксперт, переводчик не вправе участвовать в административной процедуре в следующих случаях:

1) если они выступали или выступают в качестве иных участников административной процедуры или их представителей;

2) если они являются или являлись близкими родственниками одного из участников процедуры;

3) если они или кто-либо из их близких родственников являются членами органов управления или имеют акции (доли уставного капитала) юридического лица, являющегося участником процедуры;

4) если они лично, прямо или косвенно заинтересованы в исходе дела либо имеются иные обстоятельства, вызывающие сомнение в их объективности и беспристрастности.

2. Под близкими родственниками, указанными в части 1 настоящей статьи, понимаются:

1) родители, супруги, дети, внуки, дедушки, бабушки, братья, сестры, дяди, тети, двоюродные братья и сестры участника административной процедуры;

2) перечисленные в пункте 1 настоящей части лица, находящиеся в соответствующих родственных связях с супругой (супругом) участника административной процедуры;

3) лица, являющиеся зятем, невесткой, свекром, свекровью, тестем, тещей участника административной процедуры.

3. Эксперт также не вправе участвовать в осуществлении административной процедуры, если он находится в служебной или иной зависимости от участника процедуры, в том числе от должностного лица административного органа.

Статья 23. Отвод (самоотвод) должностного лица административного органа, эксперта, переводчика

1. При наличии оснований, предусмотренных статьей 22 настоящего Федерального закона:

1) участники административной процедуры вправе письменно заявить отвод должностному лицу административного органа, эксперту, переводчику;

2) должностное лицо административного органа, эксперт, переводчик обязаны письменно заявить самоотвод.

2. Отвод (самоотвод) может быть заявлен до завершения административной процедуры незамедлительно, когда стало известно наличие оснований, предусмотренных статьей 22 настоящего Федерального закона.

3. Повторное заявление об отводе одному и тому же должностному лицу административного органа, эксперту, переводчику может быть рассмотрено, если в нем указаны новые основания или новые факты.

Решение по заявленному отводу (самоотводу) подлежит принятию в течение одного рабочего дня со дня подачи отвода (самоотвода).

Решение об отводе должностного лица административного органа принимает его руководитель, а в случае осуществления административной процедуры в коллегиальном составе – соответствующий коллегиальный орган простым большинством голосов. В этом случае в голосовании не принимает участие тот

член коллегиального состава, в отношении которого заявлен отвод.

При отводе (самоотводе) члена коллегиального административного органа административная процедура осуществляется с участием оставшихся должностных лиц коллегиального административного органа при наличии кворума.

Решение об отводе руководителя административного органа принимается вышестоящим административным органом, должностным лицом. При самоотводе руководителя административного органа административную процедуру осуществляет его заместитель, а в случае отсутствия последнего – другое должностное лицо, имеющее полномочия для его замещения.

Решение об отводе эксперта и переводчика принимается административным органом, должностным лицом, осуществляющими данную административную процедуру.

4. Участие эксперта или переводчика ранее в той же административной процедуре в качестве эксперта или переводчика не является основанием для его отвода (самоотвода).

5. Мотивированное решение по отводу (самоотводу) должно быть оформлено в письменной форме. Копия решения направляется участникам административной процедуры.

6. Отвод (самоотвод) не принимается, если объективно невозможно определить другое должностное лицо административного органа, эксперта или переводчика.

Статья 24. Язык административной процедуры

1. Административная процедура осуществляется на русском языке – государственном языке Российской Федерации. Административные процедуры в административных органах, находящихся на территории республики, которая входит в состав Российской Федерации, могут осуществляться также на государственном языке этой республики.

2. Участникам административной процедуры, не владеющим языком, на котором ведется административная процедура, административный орган, должностное лицо разъясняют и обеспечивают право знакомиться с материалами административного дела, делать заявления, давать объяснения и показания, заявлять ходатайства и отводы, подавать жалобы на родном языке или свободно выбранном языке общения, пользоваться услугами переводчика в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

3. Административный акт излагается на русском языке, а при ходатайстве адресата административного акта, заинтересованного лица переводится на язык, использовавшийся в ходе административной процедуры.

Статья 25. Ведение и учет административных дел

1. С момента возбуждения административной процедуры административный орган, должностное лицо заводят административное дело, в котором

хранятся документы, касающиеся осуществления данной административной процедуры, в том числе административный акт (его заверенная копия), принятый в результате осуществления административной процедуры.

2. Порядок ведения дел, журналов их учета, учета административных актов устанавливается административным органом на основе утвержденного Правительством Российской Федерации типового положения.

3. Дела хранятся в соответствии с установленными законодательством правилами делопроизводства и в установленном порядке подлежат передаче в архив.

Статья 26. Протоколирование административной процедуры

1. Если осуществление административной процедуры проводится в форме заседания с участием лиц, указанных в части 1 статьи 19 и в статье 20 настоящего Федерального закона, административный орган, должностное лицо обязаны вести протокол заседания.

2. Протокол должен содержать следующие сведения:

1) наименование административного органа, должность, фамилию, имя, отчество должностного лица, осуществляющих административную процедуру;

2) место и дату осуществления административной процедуры;

3) фамилию, имя, отчество лиц, указанных в части 1 статьи 19 и в статье 20 настоящего Федерального закона, с указанием их статуса в данном деле (заявитель, заинтересованное лицо, свидетель и т.д.);

4) содержание рассматриваемого вопроса;

5) краткое изложение выступлений участников административной процедуры;

6) решение, принятое по результатам заседания. Протокол может содержать иные дополнительные сведения.

3. Если заседание проводилось с перерывами, то об этом должно быть указано в протоколе. При проведении нескольких заседаний на каждый из них составляется отдельный протокол.

4. Протокол ведет секретарь заседания, определенный председательствующим. Протокол подписывается председательствующим, секретарем заседания незамедлительно после окончания заседания.

5. Адресат административного акта, заинтересованное лицо имеют право ознакомиться с протоколом и представить на него замечания. Об отклонении замечаний указывается в протоколе.

Глава 4. Порядок осуществления административной процедуры

Статья 27. Основания возбуждения административной процедуры

1. Основаниями возбуждения административной процедуры являются:

1) заявление физического или юридического лица;

2) инициатива административного органа, должностного лица.

2. В случае, предусмотренном пунктом 1 части 1 настоящей статьи, административная процедура считается возбужденной со дня поступления в административный орган, должностному лицу заявления, за исключением тех случаев, когда заявление в соответствии с настоящим Федеральным законом переадресовано компетентному административному органу, должностному лицу.

3. В случае, предусмотренном пунктом 2 части 1 настоящей статьи, административная процедура считается возбужденной со дня начала совершения действия (действий), направленного на принятие административного акта по инициативе административного органа, должностного лица.

Статья 28. Общие требования, предъявляемые к заявлению

1. Заявление должно содержать:

1) наименование административного органа (должность, фамилию, имя, отчество должностного лица), в который подается заявление;

2) фамилию, имя, отчество заявителя – физического лица, его место жительства или место пребывания;

3) фамилию, имя, отчество лица, подающего заявление от имени юридического лица, его должность, полное наименование и местонахождение юридического лица;

4) краткое содержание требования;

5) число, месяц и год подачи заявления;

6) подпись заявителя – физического лица или подпись руководителя юридического лица, заверенную печатью юридического лица (при наличии);

7) перечень прилагаемых к заявлению документов, если таковые имеются;

8) иную информацию, известную заявителю, без которой рассмотрение заявления невозможно.

Если за получение административного акта законом предусматривается уплата государственной пошлины или другого обязательного платежа, должен быть представлен документ, подтверждающий уплату соответствующего платежа.

Если заявление подается через представителя, должен быть представлен документ, подтверждающий данное полномочие.

2. Заявление, поданное в устной форме при личном приеме заявителей, фиксируется должностным лицом административного органа в письменном виде с указанием сведений, предусмотренных частью 1 настоящей статьи.

3. Заявление может быть направлено в административный орган, должностному лицу лично, по почте, через многофункциональный центр, с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или иным предусмотренным законодательством Российской Федерации способом.

Статья 29. Оказание помощи участникам административной процедуры

1. Административный орган, должностное лицо обязаны разъяснить участникам административной процедуры их права и обязанности, содействовать оформлению заявления и приложенных к нему документов, в том числе предоставить возможность устранить формальные ошибки, дополнить список прилагаемых документов либо самостоятельно исправить формальные ошибки, известив об этом заявителя.

2. Должностное лицо административного органа обязано на основании заявлений физических и юридических лиц выдавать им образцы заявлений и иных связанных с административной процедурой бланков документов, также пересылать их посредством почтовой связи, с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или иным предусмотренным законодательством Российской Федерации способом.

Статья 30. Принятие заявления

1. Административный орган, должностное лицо обязаны принять любое заявление и зарегистрировать его в тот же день.

2. Если законом не установлено иное, административный орган, должностное лицо обязаны в течение трех рабочих дней со дня приема заявления выдать либо направить заявителю справку о дате и номере регистрации заявления.

Статья 31. Направление заявления в компетентный административный орган, компетентному должностному лицу

1. Если административный орган, должностное лицо установили, что рассмотрение полученного заявления не относится к их компетенции, они передают в течение трех рабочих дней заявление и иные материалы административного дела на рассмотрение компетентного административного органа, должностного лица, уведомив в письменной форме об этом заявителя и заинтересованных лиц.

2. Если одно или несколько из представленных в заявлении требований относятся к компетенции другого административного органа, должностного лица, административный орган, должностное лицо в течение трех рабочих дней передают заявление в этой части и соответствующие материалы административного дела на рассмотрение компетентного административного органа, должностного лица, уведомив в письменной форме об этом заявителя и заинтересованных лиц.

Статья 32. Оставление заявления без рассмотрения

1. Административный орган, должностное лицо при получении письменного заявления, в котором содержатся нецензурные или оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью или имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить заявление без рассмотрения и

сообщить заявителю о недопустимости злоупотребления правом.

2. Заявление, текст которого не поддается прочтению, оставляется без рассмотрения, также не подлежит направлению в компетентный административный орган (компетентному должностному лицу) по правилам статьи 31 настоящего Федерального закона, о чем в течение семи рабочих дней со дня регистрации сообщается заявителю в письменной форме, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению.

3. Если требования заявления не входят в сферу действия настоящего Федерального закона, административный орган, должностное лицо выносят мотивированное решение об оставлении заявления без рассмотрения, которое может быть обжаловано по правилам главы 6 настоящего Федерального закона.

Статья 33. Основания возбуждения административной процедуры по инициативе административного органа, должностного лица

1. Основанием возбуждения административной процедуры по инициативе административного органа, должностного лица является требование закона о необходимости принятия административного акта или дискреционное полномочие (усмотрение), возложенное законом на административный орган, должностное лицо.

2. Административный орган, должностное лицо в течение трех рабочих дней со дня возбуждения административной процедуры извещают в письменной форме участников административной процедуры или их представителей о возбуждении административной процедуры, а также о месте, времени, мероприятиях и других условиях осуществления административной процедуры.

Статья 34. Участие в административной процедуре адресата административного акта и заинтересованных лиц

1. Административный орган, должностное лицо обязаны создать необходимые условия для обеспечения участия адресата административного акта и заинтересованного лица либо их представителей в административной процедуре.

2. Если иное не предусмотрено законом, до принятия административного акта административный орган, должностное лицо обязаны заслушивать адресата административного акта и заинтересованных лиц либо их представителей.

3. Административный орган, должностное лицо могут отказаться от заслушивания адресата административного акта и заинтересованных лиц либо их представителей в следующих случаях:

1) представленные заявителем материалы очевидно свидетельствуют о целесообразности принятия благоприятного для него административного акта, который не затрагивает прав и законных интересов других лиц;

2) при необходимости незамедлительного принятия административного акта в целях предотвра-

щения либо устранения опасности, могущей причинить существенный вред интересам государства и общества;

3) при принятии многочисленных административных актов идентичного содержания, в том числе в автоматическом режиме с использованием технических средств;

4) при принятии промежуточного решения, по которому не может быть подана самостоятельная административная жалоба;

5) если законом предусмотрено принятие административного акта в устной или конклюдентной форме;

6) если адресат административного акта, заинтересованное лицо не требуют проведения заслушивания;

7) в иных предусмотренных законом случаях.

Статья 35. Исследование обстоятельств административного дела

1. Административный орган, должностное лицо обязаны всесторонне, полно и объективно исследовать все фактические обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела.

2. Административный орган, должностное лицо не связаны объяснениями и доводами участников административной процедуры и представленными доказательствами.

3. Административный орган, должностное лицо не вправе отказать в исследовании и учете обстоятельств, представленных участниками административной процедуры, рассмотрение которых входит в их компетенцию.

Статья 36. Ознакомление с материалами административного дела

1. Участники административной процедуры во время и после завершения процедуры вправе знакомиться с материалами административного дела.

2. Возможность ознакомления с материалами административного дела должна быть предоставлена не позднее трех рабочих дней со дня представления ходатайства.

3. При предоставлении материалов административного дела административный орган, должностное лицо обязаны обеспечить соблюдение требований законодательства о государственной и иной охраняемой законом тайне.

4. В случае отказа в предоставлении для ознакомления документа ввиду недопустимости разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну, административный орган, должностное лицо обязаны без разглашения указанных сведений предоставить адресату административного акта и заинтересованному лицу по возможности полные сведения о содержании запрашиваемого документа.

Участники административной процедуры вправе получать копии документов и иных материалов административного дела.

Статья 37. Доказательства по административному делу

1. Доказательствами по административному делу являются любые фактические данные, на основании которых административный орган, должностное лицо устанавливают обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела.

2. Запрещается использование доказательств, полученных с нарушением закона.

3. Участники административной процедуры обязаны оказывать содействие в установлении всех фактических обстоятельств административного дела, предоставлять сведения об известных им фактах, имеющих значение для дела, представлять имеющиеся у них необходимые доказательства.

4. При отсутствии у участника административной процедуры возможности самостоятельного получения необходимых доказательств он обращается в административный орган, к должностному лицу с ходатайством об истребовании данных доказательств. В ходатайстве указываются значение доказательств для дела, их признаки и место нахождения. Административный орган, должностное лицо обязаны истребовать данные доказательства и обеспечить их представление.

Статья 38. Свидетельские показания

1. Свидетельскими показаниями являются сообщения свидетелем административному органу, должностному лицу в устной форме об известных ему обстоятельствах, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела. По предложению административного органа, должностного лица свидетель, который дал показания в устной форме, может изложить их в письменной форме. Свидетельские показания, изложенные в письменной форме, приобщаются к материалам административного дела.

2. Сообщенные свидетелем сведения не являются доказательствами, если свидетель не может указать источник своей осведомленности.

3. Если свидетельские показания основываются на сообщениях иных лиц, эти лица также должны быть опрошены.

4. Лицо может быть вызвано административным органом, должностным лицом в качестве свидетеля по ходатайству участника административной процедуры и по инициативе административного органа, должностного лица.

Статья 39. Письменные доказательства

1. Письменными доказательствами являются содержащие сведения об обстоятельствах, имеющих значение для административного дела, акты, договоры, справки, деловая корреспонденция, иные документы и материалы, выполненные в форме цифровой и графической записи, полученные посредством факсимильной, электронной или другой связи, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», по каналу видеоконференц-связи (при наличии техни-

ческой возможности для такой передачи документов и материалов) либо иным способом, позволяющим установить достоверность документа.

2. Письменные доказательства представляются в административный орган, должностному лицу в подлиннике или в форме надлежащим образом заверенной копии. Если к рассматриваемому административному делу имеет отношение только часть документа, может быть представлена заверенная выписка из него.

3. Подлинники документов представляются в административный орган, должностному лицу в случае, если в соответствии с законом или иным нормативным правовым актом обстоятельства административного дела подлежат подтверждению только такими документами, а также по требованию административного органа, должностного лица, если невозможно разрешить административное дело без подлинников документов или представленные копии одного и того же документа различны по своему содержанию.

4. К представляемым в административный орган, должностному лицу письменным доказательствам, исполненным полностью или в части на иностранном языке, должны быть приложены их надлежащим образом заверенные переводы на русский язык.

5. Письменные доказательства приобщаются к материалам административного дела. Не могут приобщаться к материалам административного дела подлинники документов, которые согласно закону должны находиться в местах их постоянного либо временного хранения.

Статья 40. Экспертиза

1. Экспертиза назначается в случаях, когда обстоятельства, имеющие значение для рассмотрения административного дела, могут быть установлены в результате исследования материалов, проводимого экспертом с использованием специальных знаний.

2. Административный орган, должностное лицо назначают экспертизу по ходатайству участников административной процедуры или по своей инициативе.

3. В качестве эксперта может быть вызвано не заинтересованное в деле лицо, обладающее специальными знаниями.

4. Каждый участник административной процедуры вправе представить административному органу, должностному лицу вопросы, которые должны быть поставлены перед экспертом. Окончательно круг вопросов, по которым эксперт должен дать заключение, определяется административным органом, должностным лицом.

5. По требованию административного органа, должностного лица эксперт должен дать дополнительные разъяснения по экспертному заключению.

Статья 41. Проведение осмотра

В случае необходимости административный орган, должностное лицо назначают осмотр местности, объекта или предмета. Осмотр может проводиться как самим рассматривающим административное дело административным органом, должностным

лицом, так и другим административным органом, должностным лицом в порядке взаимного содействия.

О проведении осмотра извещаются участники административной процедуры.

Статья 42. Срок административной процедуры

1. Административные дела рассматриваются и разрешаются административными органами, должностными лицами в течение тридцати календарных дней, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

2. Административная процедура начинается со дня регистрации заявления административным органом, должностным лицом либо с момента совершения действия по инициативе административного органа, должностного лица.

3. Если для установления обстоятельств, имеющих существенное значение для административной процедуры, требуется больший срок, то срок административной процедуры может быть продлен административным органом, должностным лицом, но не более чем на тридцать календарных дней, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Административный орган, должностное лицо извещают о продлении срока адресата административного акта и заинтересованного лица.

Статья 43. Восстановление сроков

1. При признании причины пропуска срока уважительной административный орган, должностное лицо могут восстановить пропущенный срок по заявлению адресата административного акта и заинтересованного лица.

2. Адресат административного акта, заинтересованное лицо обращаются в административный орган (должностному лицу) с письменным заявлением о восстановлении пропущенного срока не позднее десяти календарных дней с момента устранения причин, указанных в части 1 настоящей статьи. К заявлению прилагаются документы, подтверждающие уважительную причину пропуска срока.

3. Административный орган, должностное лицо в течение трех рабочих дней рассматривают заявление о восстановлении пропущенного срока.

4. Одновременно с подачей заявления о восстановлении срока совершается действие, срок которого пропущен.

5. В случаях, прямо предусмотренных законом, восстановление пропущенного срока не допускается.

Статья 44. Уведомление об административной процедуре

1. Административный орган, должностное лицо обязаны предупредить о месте и времени проводимого заседания участников административной процедуры, а при необходимости и иных лиц, указанных в статье 20 настоящего Федерального закона, используя различные средства связи.

2. У участников административной процедуры должно быть достаточно времени для явки к заседанию и подготовки к нему.

Статья 45. Прекращение административной процедуры и отказ в удовлетворении заявления

1. Возбужденная на основе заявления административная процедура прекращается, если:

1) заявитель письменно отказывается от своего заявления;

2) имеется вступивший в законную силу административный или судебный акт, принятый по отношению к тому же лицу, по тому же предмету и по тем же основаниям;

3) изменился статус заявителя, который в силу закона исключает принятие административного акта, требуемого заявлением.

2. Возбужденная по инициативе административного органа, должностного лица административная процедура может быть прекращена, если:

1) адресат административного акта устранил нарушение требований законодательства;

2) необходимость принятия административного акта по вопросам нарушения требований законодательства отпала в связи с изменением законодательства, фактических обстоятельств или по другому основанию, предусмотренному законом.

3. Административный орган, должностное лицо отказывают в удовлетворении заявления в случае его необоснованности.

4. Решение (административный акт) административного органа, должностного лица о прекращении административной процедуры или об отказе в удовлетворении заявления в течение трех рабочих дней со дня принятия направляется участникам административной процедуры по почте, через многофункциональный центр, с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или иным предусмотренным законодательством Российской Федерации способом.

5. Решение (административный акт) о прекращении административной процедуры или об отказе в удовлетворении заявления может быть обжаловано по правилам главы 6 настоящего Федерального закона.

Статья 46. Возобновление административной процедуры

1. На основании заявления участников процедуры административный орган, должностное лицо обязаны принять решение об изменении или отмене не подлежащего обжалованию административного акта, если:

1) после принятия административного акта положенные в его основу фактические обстоятельства или правовые нормы изменились в пользу заявителя;

2) имеются новые доказательства, которые могут привести к принятию более благоприятного для заявителя административного акта;

3) существуют иные основания, предусмотренные законом.

В предусмотренных настоящей частью случаях административная процедура возобновляется.

2. Заявление должно быть подано в течение трех месяцев со дня, когда лицо, обратившееся с заявлением по вопросу возобновления процедуры, узнало

о предусмотренном частью 1 настоящей статьи обстоятельстве.

3. На основании заявления решение принимает тот административный орган (должностное лицо), который принял административный акт, подлежащий изменению, отмене, или соответствующий вышестоящий или иной компетентный административный орган (должностное лицо), который правомочен отменить этот административный акт в рамках возобновления административной процедуры.

Статья 47. Участие нескольких административных органов, должностных лиц в принятии административного акта

1. Если для принятия административного акта необходимо разрешение или согласие других административных органов, должностных лиц, необходимые действия, включая истребование и сбор дополнительных документов, совершает возбудивший административную процедуру административный орган, должностное лицо.

2. Полученное в предусмотренном частью 1 настоящей статьи порядке разрешение или согласие не подлежит отдельному обжалованию и может быть обжаловано вместе с административным актом.

Глава 5. Административный акт

Статья 48. Формы административных актов

1. Административный акт может быть принят в письменной (в том числе электронной), устной или конклюдентной форме (в виде световых, звуковых сигналов и знаков, изображений или ином виде).

2. Административный акт, принятый в устной или конклюдентной форме, подлежит по требованию адресата письменному закреплению в течение пяти рабочих дней с момента поступления соответствующего заявления. В этом случае применяются правила настоящей главы о письменных административных актах.

Статья 49. Общие требования к административному акту

1. Административный акт должен приниматься в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

2. В административном акте должны точно указываться его адресаты.

3. Административный акт должен быть достаточно ясным и понятным по содержанию, чтобы для его адресата было очевидным, какое право предоставляется, ограничивается, отменяется или какая обязанность на него возлагается.

Статья 50. Требования, предъявляемые к письменному административному акту

1. Письменный административный акт должен содержать:

1) наименование административного органа, должность, фамилию, имя, отчество должностного лица, принявшего административный акт;

2) фамилию, имя, отчество, место жительства или место пребывания физического лица или наименование и юридический адрес юридического лица, которым адресован административный акт;

3) наименование административного акта, дату и место его принятия, номер регистрации, печать административного органа, подпись должностного лица;

4) описание разрешаемого вопроса и обоснование принятого решения (описательно-мотивировочная часть) со ссылкой на конкретную норму законодательства;

5) изложение принятого решения (резюмирующая часть);

6) срок действия административного акта, если такой административный акт принимается на определенный срок;

7) меры принуждения (при наличии);

8) порядок и сроки обжалования административного акта.

2. Административный акт может содержать приложения и другие дополнительные документы, действие которых не может превышать срока действия административного акта. Приложения и другие дополнительные документы не являются самостоятельными административными актами и действуют до тех пор, пока действует административный акт.

Статья 51. Обоснование административного акта

1. Письменный административный акт должен содержать обоснование, в котором указываются все существенные фактические и правовые обстоятельства дела, доказательства, подтверждающие либо опровергающие данные обстоятельства, а также законы и иные нормативные правовые акты, которыми руководствовались административный орган, должностное лицо при принятии административного акта.

2. В случае принятия административного акта в рамках дискреционных полномочий (усмотрения) административный орган, должностное лицо должны точно и ясно изложить мотивы принятия именно такого решения.

3. Административный орган, должностное лицо могут обосновать административный акт только фактами и доказательствами, исследованными в рамках административной процедуры.

4. Обоснование административного акта не требуется:

1) при принятии многочисленных административных актов идентичного содержания, в том числе в автоматическом режиме с использованием технических средств;

2) при принятии благоприятного для адресата административного акта, который не затрагивает прав и законных интересов других лиц;

3) в иных предусмотренных законом случаях.

Статья 52. Административный акт с условием

1. Административный акт, принятый административным органом, должностным лицом в рамках дискреционных полномочий (усмотрения), может предусматривать следующее:

1) срок вступления в силу либо утраты силы какой-либо льготы либо обязанности (обязательства), предусмотренной данным административным актом, либо срок ее действия;

2) зависимость вступления в силу либо утраты силы какой-либо льготы либо обязанности (обязательства) от наступления какого-либо события в будущем;

3) указание на право отмены данного административного акта;

4) иные дополнительные условия, связанные с совершением определенных действий либо воздержанием от совершения определенных действий адресатом административного акта.

2. Административные акты, не указанные в части 1 настоящей статьи, могут предусматривать дополнительные условия в случаях, установленных законом.

3. Дополнительные условия должны соответствовать целям административного акта и носить законный характер. Дополнительные условия могут обжаловаться только совместно с административным актом.

Статья 53. Доведение до сведения административного акта

1. Административный орган, должностное лицо обязаны довести до сведения участников административной процедуры либо их представителей административный акт.

2. Письменный административный акт доводится до сведения путем вручения административного акта участникам административной процедуры либо путем его опубликования.

3. Письменный административный акт вручается участникам административной процедуры одним из следующих способов:

1) передачей непосредственно адресату административного акта и заинтересованному лицу;

2) по почте заказным письмом с уведомлением;

3) отправкой в форме электронного документа на электронный адрес адресата административного акта и заинтересованного лица, если от них получено письменное согласие на такой способ вручения.

Административный акт, отправленный указанным в пункте 2 части 3 настоящей статьи способом, считается врученным с момента, отмеченного на корешке, подлежащем возврату в административный орган, должностному лицу.

Административный акт, отправленный указанным в пункте 3 части 3 настоящей статьи способом, считается врученным на пятый день со дня его отправки с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

4. Если адресат административного акта и заинтересованное лицо заявляют о неполучении административного акта, врученного предусмо-

тренными пунктами 2 и 3 части 3 настоящей статьи способами, либо заявляют о задержках в его получении, обязанность доказать факт представления им административного акта в установленные сроки возлагается на административный орган, должностное лицо.

5. При вручении адресату и заинтересованному лицу административного акта административный орган должностное лицо обязаны вместе с ним передать также документы, являющиеся составной частью этого акта.

Невручение указанных документов одновременно с административным актом или их вручение в более поздний срок не влияют на действие административного акта и не являются основаниями для обжалования законности такого акта.

6. Письменный административный акт подлежит опубликованию, если административному органу, должностному лицу не известны сведения о лицах, чьи права и законные интересы затрагиваются этим административным актом, а также в других предусмотренных законом случаях. Административный акт считается объявленным путем опубликования на пятый день со дня размещения его содержания на официальном сайте административного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

7. Устный административный акт доводится до сведения путем устного сообщения его содержания адресату административного акта и заинтересованному лицу.

8. Конклюдентный административный акт доводится до сведения путем обеспечения его непосредственно видимым, воспринимаемым или каким-либо иным образом доступным для восприятия.

Статья 54. Исправление явных ошибок в административном акте

1. Административный орган, должностное лицо могут исправлять опечатки и иные явные ошибки в принятом ими административном акте по собственной инициативе либо на основании заявления участника административной процедуры, не изменяя его существа.

2. Административный орган, должностное лицо могут истребовать документ, необходимый для исправления.

3. Исправления в административном акте подтверждаются подписью уполномоченного должностного лица административного органа.

4. Административный орган, должностное лицо обязаны предоставить участникам административной процедуры сведения о произведенных в административном акте исправлениях в порядке, предусмотренном статьей 53 настоящего Федерального закона.

Статья 55. Действие административного акта

1. Административный акт вступает в силу с момента доведения его содержания до сведения адресата административного акта и заинтересованного

лица в порядке, предусмотренном статьей 53 настоящего Федерального закона. Административный акт вступает в силу и считается действительным в том содержании, в котором он был доведен до сведения указанных лиц.

2. Административный акт сохраняет свою юридическую силу и считается действительным, пока он не отменен, не изменен, не истек срок его действия либо пока он не признан утратившим силу по иным причинам.

3. Административный орган, должностное лицо обязаны уведомить адресата административного акта и заинтересованное лицо об отмене либо изменении административного акта в порядке, предусмотренном статьей 53 настоящего Федерального закона.

4. Недействительный административный акт не обладает юридической силой и не подлежит исполнению или применению.

Статья 56. Ничтожный административный акт

1. Административный акт является ничтожным полностью или частично, если он содержит существенное нарушение требований законодательства или особо значимый недостаток (ошибку), которые при разумной оценке всех учитываемых обстоятельств делают его исполнение или применение юридически невозможным.

2. Помимо указанных в части 1 настоящей статьи случаев административный акт также является ничтожным, если:

1) из акта не ясно, какие административные органы, должностные лица его приняли;

2) административный акт принят административными органами, должностными лицами, не имеющими соответствующих полномочий;

3) из административного акта не ясно, кому он адресован;

4) административный акт требует совершения противоправного деяния;

5) административный акт не может быть исполнен по фактическим или юридическим причинам;

6) административный акт принят с грубыми нарушениями требований законодательства к его форме.

3. Ничтожный административный акт является недействительным, не имеет юридической силы с момента принятия и не подлежит исполнению или применению.

Неисполнение или неприменение ничтожного административного акта не влечет ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Исполнение или применение ничтожного административного акта влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

4. Ничтожность части административного акта не влечет ничтожности всего административного акта, если в части, соответствующей требованиям законодательства, он может действовать самостоятельно.

5. Административный орган, должностное лицо вправе в любое время по собственной инициативе

установить ничтожность административного акта. Ничтожность административного акта может быть установлена по заявлению адресата административного акта и заинтересованного лица.

Статья 57. Отмена незаконного административного акта

1. Административный акт, принятый административным органом, должностным лицом в результате нарушения либо неправильного применения законодательства, также принципов административных процедур, является незаконным.

2. Незаконный административный акт может быть отменен полностью или частично. Административный акт может быть отменен частично только в случае, если неотмененная часть может оставаться в силе или действовать самостоятельно. Если административный акт отменен частично, правила настоящей статьи применяются только к части, признанной недействительной.

3. Не вступивший в силу незаконный обременяющий административный акт подлежит обязательной отмене.

4. Если законом не предусмотрено иное, отмена вступившего в силу незаконного обременяющего административного акта влечет отмену правовых последствий, возникших с момента вступления данного акта в силу.

5. Незаконный благоприятный административный акт может быть отменен с учетом ограничений, предусмотренных настоящей статьей.

6. Не допускается отмена незаконного благоприятного административного акта, если доверие участника административной процедуры подлежит охране законом, при условии, что такой акт не причиняет вреда правам либо охраняемым законом интересам иных лиц, интересам государства и общества, предусматривает в отношении участника административной процедуры разовые либо текущие денежные либо имущественные обязательства или служит основанием возникновения таких обязательств. Участник административной процедуры освобождается от обязанности по возврату полученных денежных средств или иного имущества, если он, действуя добросовестно, израсходовал предоставленные ему денежные средства либо использовал имущество или в случае их возвращения понесет значительный ущерб.

7. Участник административной процедуры не может ссылаться на право охраны доверия в следующих случаях:

1) если он добился принятия административного акта путем предоставления заведомо ложных сведений, взятки, угрозы, обмана либо совершения иного противоправного деяния;

2) если он знал о незаконности административного акта либо не знал этого по грубой неосторожности.

8. В случаях, указанных в части 7 настоящей статьи, незаконный благоприятный административный акт подлежит отмене. Отмена такого административного акта влечет отмену правовых последствий,

возникших с момента вступления его в силу. При этом адресат административного акта и заинтересованное лицо обязаны возместить израсходованные денежные средства либо использованное имущество. Размер возмещения устанавливается по правилам гражданского законодательства о неосновательном обогащении.

9. Незаконный благоприятный административный акт, причиняющий вред правам либо охраняемым законом интересам иных лиц, интересам государства и общества, подлежит отмене. Отмена данного административного акта влечет отмену правовых последствий, возникших с момента вступления его в силу.

10. Убытки, причиненные добросовестному адресату незаконного благоприятного административного акта, добросовестному заинтересованному лицу отменой такого акта, подлежат возмещению. Размер компенсации, подлежащей выплате участнику административной процедуры, определяется административным органом, должностным лицом, отменившими незаконный административный акт, в пределах причиненного реального ущерба.

11. Участник административной процедуры вправе требовать возмещения причиненного ущерба в течение одного года со дня, когда лицо узнало или должно было узнать об отмене такого административного акта.

12. Незаконный административный акт может быть отменен в течение одного года, а в случаях, установленных частью 7 настоящей статьи, – в течение трех лет со дня, когда стали известны основания его отмены.

Статья 58. Отмена законного административного акта

1. Административный акт, принятый административным органом, должностным лицом в соответствии с требованиями законодательства, считается законным.

2. Законный административный акт может быть отменен полностью или частично. Административный акт может быть отменен частично только в случае, если неотмененная часть может оставаться в силе или действовать самостоятельно. Если административный акт отменен частично, правила настоящей статьи применяются только к соответствующей части.

3. Законный неблагоприятный административный акт может быть отменен принявшим его административным органом, должностным лицом, если иное прямо не предусмотрено законом.

4. Законный благоприятный административный акт может быть отменен только в следующих случаях:

- 1) если отмена такого административного акта прямо предусмотрена законом и самим административным актом;
- 2) если административный акт издан с условием и это условие не исполнено надлежащим образом;
- 3) если изменились фактические или правовые обстоятельства дела, при существовании которых

на момент принятия административного акта административный орган, должностное лицо могли не принимать такой административный акт; при этом адресат административного акта, заинтересованное лицо не воспользовались предоставленными таким административным актом правами, а сохранение данного административного акта в силе может причинить вред интересам государства и общества.

5. Если иное прямо не предусмотрено законом, отмена законного административного акта влечет отмену соответствующих правовых последствий с момента вступления в силу административного акта о его отмене.

6. Убытки, причиненные добросовестному адресату законного благоприятного административного акта, добросовестному заинтересованному лицу отменой такого акта, подлежат возмещению в полном объеме. Размер компенсации, подлежащей выплате участнику административной процедуры, определяется административным органом, должностным лицом, отменившими незаконный административный акт.

7. Участник административной процедуры вправе требовать возмещения причиненного ущерба в течение одного года со дня, когда лицо узнало или должно было узнать об отмене такого административного акта.

8. Законный административный акт может быть отменен в течение года со дня, когда стали известны основания его отмены.

Статья 59. Возврат документов и вещей

Документы либо вещи, предоставленные на основании административного акта для подтверждения либо осуществления какого-либо права, могут быть истребованы соответствующим административным органом, должностным лицом после отмены данного административного акта или признания его ничтожным. Лицо, являющееся фактическим владельцем таких документов и вещей, обязано их вернуть.

Глава 6. Процедура административного обжалования

Статья 60. Право обжалования административного акта

Адресат административного акта и заинтересованное лицо имеют право с целью защиты своих прав обжаловать административные акты или бездействие административного органа, должностного лица.

Статья 61. Порядок обжалования

1. Административный акт или бездействие административного органа, должностного лица обжалуются в административном или судебном порядке.

2. Жалоба на административный акт или бездействие в административном порядке может быть подана в административный орган, должностному лицу, принявшим обжалуемый административный

акт, или в вышестоящий административный орган, вышестоящему должностному лицу.

3. Жалоба на административный акт или бездействие административного органа, должностного лица подается в вышестоящий административный орган, вышестоящему должностному лицу непосредственно либо через административный орган, должностное лицо, чьи акты или бездействие обжалуются. В последнем случае административный орган, должностное лицо обязаны в течение трех рабочих дней направить данную жалобу в уполномоченный на рассмотрение жалобы вышестоящий административный орган, вышестоящему должностному лицу.

4. Вышестоящий административный орган, должностное лицо не вправе поручать рассмотрение жалобы административному органу, должностному лицу, чьи административный акт или бездействие обжалуются.

5. При отсутствии вышестоящего административного органа или вышестоящего должностного лица административный акт, бездействие административного органа, должностного лица обжалуются в судебном порядке.

Статья 62. Сроки обжалования

1. Административная жалоба может быть подана:

1) на административный акт – в течение одного месяца со дня вступления в силу административного акта;

2) на бездействие административного органа, должностного лица – в течение трех месяцев со дня истечения предусмотренного законодательством срока для принятия административного акта.

2. Если в административном акте не указан срок или порядок его обжалования либо если административный акт затрагивает права, законные интересы третьих лиц, не являвшихся участниками административной процедуры по его принятию, жалоба на такой административный акт может быть подана в течение шести месяцев со дня его вступления в силу.

3. В случае пропуска по уважительным причинам сроков, указанных в настоящей статье, срок обжалования может быть восстановлен административным органом, должностным лицом.

Одновременно с подачей заявления о восстановлении срока подается административная жалоба.

При удовлетворении заявления о восстановлении срока на обжалование административная жалоба считается принятой.

Статья 63. Общие требования, предъявляемые к административной жалобе

Административная жалоба должна содержать:

1) наименование административного органа (должность, фамилию, имя, отчество должностного лица), в который подается жалоба;

2) фамилию, имя, отчество подающего жалобу физического лица, его место жительства или место пребывания;

3) фамилию, имя, отчество лица, подающего жалобу от имени юридического лица, его должность, полное наименование и местонахождение юридического лица;

4) требование лица, подающего жалобу, и основания таких требований;

5) перечень прилагаемых к жалобе документов, если таковые имеются;

6) число, месяц и год подачи жалобы;

7) подпись физического лица, подающего жалобу, или подпись лица, подающего жалобу от имени юридического лица, заверенную печатью юридического лица (при наличии).

Статья 64. Действия административного органа, должностного лица по поступившей административной жалобе

1. Административная процедура по рассмотрению административной жалобы возбуждается в день регистрации жалобы в административном органе, у должностного лица.

2. Административный орган, должностное лицо обязаны при получении жалобы проверить ее соответствие требованиям статей 60–63 настоящего Федерального закона.

Жалоба оставляется без движения административным органом, должностным лицом, если она была подана с нарушением требований статей 60–63 настоящего Федерального закона. В этом случае административный орган, должностное лицо незамедлительно указывают на недостатки и предоставляют лицу, подавшему жалобу, возможность для их устранения в пределах общего срока на обжалование.

В случае неустранения указанных административным органом, должностным лицом недостатков жалоба признается недопустимой и возвращается подавшему ее лицу.

3. Вышестоящие административный орган, должностное лицо обязаны после возбуждения процедуры обжалования немедленно истребовать у нижестоящих административных органов, должностных лиц административное дело. Нижестоящие административные органы, должностные лица обязаны в течение пяти рабочих дней после получения этого требования представить административное дело в вышестоящий административный орган, вышестоящему должностному лицу.

Статья 65. Правовые последствия подачи административной жалобы

1. Подача административной жалобы приостанавливает исполнение обжалуемого административного акта до вступления в силу решения административного органа, должностного лица по административной жалобе, за исключением случаев, когда немедленное исполнение необходимо, исходя из интересов государства и общества, а также в иных предусмотренных законом случаях немедленного исполнения административного акта.

2. Административный орган, должностное лицо вправе принять обоснованное решение об отказе в приостановлении исполнения обжалуемого административного акта и предупредить лицо о недопустимости злоупотребления правом, если жалоба подана исключительно с целью такого приостановления.

Статья 66. Порядок и пределы рассмотрения административной жалобы

1. Рассмотрение административной жалобы на административный акт или бездействие административного органа, должностного лица осуществляется в соответствии с правилами главы 4 настоящего Федерального закона, если иное не предусмотрено настоящей главой.

2. Обжалуемый административный акт проверяется на предмет его законности и обоснованности, а в случае осуществления дискреционных полномочий (усмотрения) – также на предмет целесообразности.

3. При рассмотрении административной жалобы административный орган, должностное лицо руководствуются как существующими в деле, так и представленными дополнительно доказательствами, при условии, что последние не могли быть представлены на этапе процедуры принятия обжалуемого административного акта по уважительным причинам.

Статья 67. Решение по административной жалобе

1. По результатам рассмотрения административной жалобы принимается решение.

2. В решении по административной жалобе должны быть указаны:

1) наименование административного органа (должность, фамилия, имя, отчество должностного лица), принявшего решение; персональный состав коллегиального органа; номер дела административной процедуры обжалования и дата принятия решения; фамилии, имена, отчества участников административной процедуры обжалования; дата принятия обжалуемого административного акта и наименование административного органа (должность, фамилия, имя, отчество должностного лица); персональный состав коллегиального органа, принявшего обжалуемый административный акт;

2) фамилия, имя, отчество или наименование подавшего жалобу адресата административного акта, заинтересованного лица;

3) краткое изложение содержания обжалуемого административного акта;

4) основания жалобы;

5) объяснения адресата административного акта, заинтересованного лица, присутствовавших при рассмотрении жалобы;

6) установленные обстоятельства дела и доказательства, на которых основаны выводы рассмотревших административную жалобу административного органа, должностного лица;

7) мотивы, по которым были отклонены те или иные доказательства и не применены нормативные правовые акты, на которые ссылались участники административной процедуры обжалования;

8) нормативные правовые акты, которыми административный орган, должностное лицо руководствовались при принятии решения по административной жалобе;

9) мотивы, по которым административный орган, должностное лицо не согласились с выводами нижестоящих административных органов, должностных

лиц при отмене или изменении административного акта;

10) выводы по результатам рассмотрения административной жалобы.

3. В решении по административной жалобе указывается также порядок распределения административных расходов.

4. Решение по административной жалобе вступает в силу в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

5. Решение по административной жалобе направляется адресату административного акта и заинтересованным лицам или вручается им в течение трех рабочих дней со дня принятия.

6. Административное обжалование и пересмотр решения по административной жалобе в вышестоящий административный орган, у вышестоящего должностного лица осуществляются по правилам данной главы настоящего Федерального закона.

Статья 68. Принятие решения по административной жалобе

1. По результатам рассмотрения административной жалобы административный орган, должностное лицо вправе:

1) оставить жалобу без удовлетворения, а административный акт – без изменения;

2) удовлетворить жалобу полностью или частично, отменив полностью либо частично административный акт и приняв новый административный акт.

2. По результатам рассмотрения административной жалобы не допускается принятие решения, ухудшающего положение лица по сравнению с первоначальным административным актом.

3. По результатам рассмотрения административной жалобы на бездействие административного органа, должностного лица принимается одно из следующих решений:

1) удовлетворить жалобу полностью или частично, приняв административный акт;

2) оставить жалобу без удовлетворения.

Глава 7. Процедура исполнения административного акта**Статья 69. Обязательность административного акта**

1. Административный акт и решение по административной жалобе (далее – акт и решение) обязательны для исполнения.

2. Акт и решение подлежат исполнению по истечении срока на обжалование, предусмотренного настоящим Федеральным законом.

3. В случаях, предусмотренных законом, а также исходя из общественных интересов акт и решение могут быть исполнены немедленно.

4. Если законом не предусмотрено иное, акт приводится в исполнение принявшими его административным органом, должностным лицом.

5. Решение по административной жалобе направляется нижестоящим административному органу,

должностному лицу, уполномоченным приводить его в исполнение, в течение трех рабочих дней со дня принятия соответствующего решения.

6. Административный орган, должностное лицо обязаны точно определить, какие действия должны совершить адресат акта (решения) и заинтересованное лицо в связи с исполнением акта (решения).

Статья 70. Срок исполнения акта или решения

1. Акт и решение подлежат исполнению в срок не позднее десяти рабочих дней со дня истечения срока на обжалование.

2. Законом может быть установлен сокращенный срок исполнения актов или решений по отдельным категориям административных процедур.

Статья 71. Порядок исполнения актов и решений

1. Акт и решение исполняются путем совершения уполномоченным административным органом, должностным лицом указанных в акте или решении действий.

2. Совершение действий по исполнению акта или решения может удостоверяться отдельным документом или соответствующей отметкой в акте (решении).

3. Акт (решение) о выдаче заявителю документа, имеющего юридическое значение, считается исполненным с момента фактической выдачи документа установленной формы.

4. В случаях, установленных законом, исполнение акта или решения по отдельным категориям дел может обуславливаться совершением заявителем определенных действий.

Статья 72. Последствия неисполнения должностным лицом акта и решения

1. Должностное лицо, не исполнившее акт и решение административного органа, должностного лица, подлежит привлечению к дисциплинарной, административной, уголовной и иной ответственности, установленной законодательством Российской Федерации.

2. Привлечение к ответственности не освобождает должностное лицо от исполнения акта и решения административного органа, должностного лица.

Статья 73. Принудительное исполнение административных актов и решений, обязывающих совершить определенные действия, претерпеть определенные действия либо воздержаться от совершения определенных действий

1. Акт и решение, не исполненные добровольно в установленный срок, исполняются в принудительном порядке.

2. Акт и решение, обязывающие совершить определенные действия, претерпеть определенные действия либо воздержаться от совершения определенных действий, не исполненные добровольно, исполняются в принудительном порядке с помощью следующих мер принуждения:

1) совершение действий за счет адресата акта, решения;

2) штраф;

3) непосредственное принуждение.

3. Мера принуждения должна быть соразмерной ее цели. Мера принуждения должна быть выбрана так, чтобы убытки участников административной процедуры были минимальными.

4. Адресат акта, решения должен быть заранее предупрежден административным органом, должностным лицом о применении мер принудительного исполнения, за исключением неотложных случаев, связанных с предотвращением либо устранением опасности интересам государства и общества, а также в иных случаях, прямо предусмотренных законом.

5. Предупреждение направляется в письменной форме и официально вручается адресату акта (решения) по правилам настоящего Федерального закона о вручении административных актов.

6. В предупреждении указываются срок, назначенный для исполнения акта (решения) в добровольном порядке, и предусмотренные меры принудительного исполнения, подлежащие применению по истечении данного срока. В предупреждении может быть предусмотрена только одна мера принудительного исполнения. В случае если ранее избранная мера принудительного исполнения не достигла цели, допускается применение иной меры принудительного исполнения. Меры принудительного исполнения могут повторяться или изменяться.

7. В предупреждении указываются подлежащий исполнению акт (решение) и основания применения мер принудительного исполнения.

8. В случае исполнения адресатом и заинтересованным лицом акта (решения) применение мер принудительного исполнения немедленно прекращается.

9. Если обязанное лицо оказывает сопротивление во время принудительного исполнения акта (решения), в отношении него могут быть применены иные предусмотренные законодательством меры. В этом случае по требованию уполномоченного на исполнение акта (решения) административного органа, должностного лица соответствующие административные органы, должностные лица обязаны оказать содействие с целью преодоления сопротивления.

Статья 74. Совершение действий за счет адресата административного акта (решения)

1. Если предусмотренная обязанность адресата акта (решения) по совершению каких-либо действий им не исполняется, административный орган, должностное лицо вправе поручить другому лицу совершение таких действий за счет адресата акта (решения).

2. Административный орган, должностное лицо вправе, если это возможно, самостоятельно совершить такие действия за счет адресата акта (решения), если законом не предусмотрено иное.

Статья 75. Штраф

Нарушение адресатом акта (решения) и заинтересованным лицом требований настоящей главы – влечет наложение штрафа на физических лиц в размере от двух тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц – от десяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

Порядок взыскания штрафов, предусмотренных настоящей статьей, определяется законодательством об административных правонарушениях.

Статья 76. Непосредственное принуждение

1. Если совершение действий за счет адресата акта (решения) или штраф не приводят к цели или по объективным обстоятельствам не могут быть применены, уполномоченный административный орган, должностное лицо вправе непосредственно принудить обязанное лицо совершить соответствующее действие или запретить совершение определенного действия.

2. При непосредственном принуждении могут быть использованы меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации о правоохранительных органах.

Глава 8. Административные расходы**Статья 77. Административные расходы**

1. К административным расходам относятся государственная пошлина, уплачиваемая при осуществлении административной процедуры в установленном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах порядке и размере, а также другие виды расходов, установленные настоящей главой.

2. Вопросы возврата, освобождения от уплаты пошлины, отсрочки или рассрочки, уменьшения размера платежа при осуществлении административной процедуры регулируются законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Статья 78. Другие расходы при осуществлении административной процедуры

1. К другим расходам при осуществлении административной процедуры относятся:

1) расходы, связанные с вручением административного акта или решения по административной жалобе или других документов их адресатам;

2) расходы, связанные с приглашением свидетелей, экспертов и переводчиков;

3) расходы, связанные с предоставлением дополнительных экземпляров документов, имеющих отношение к административному акту или процедуре, а также расходы, связанные со снятием копий с этих документов и извлечений из них и предоставлением последних;

4) командировочные расходы;

5) суммы, которые должны быть уплачены другим административным органам, должностным лицам, иным лицам за оказанную ими помощь или услуги;

6) расходы, связанные с перемещением или обеспечением сохранности вещей;

7) расходы административного органа, должностного лица по исполнению административного акта или решения по административной жалобе;

8) суммы, уплачиваемые экспертам, специалистам и переводчикам при осуществлении административной процедуры.

2. Предусмотренные частью 1 настоящей статьи расходы возлагаются на административный орган, должностное лицо, осуществляющие административную процедуру. Расходы, связанные с приглашением эксперта или переводчика, возмещаются в порядке, предусмотренном статьей 79 настоящего Федерального закона.

Расходы, связанные со снятием копий и извлечений из материалов административного дела, несет лицо, которое предъявило такое требование. Такие расходы не должны превышать фактические затраты, произведенные административным органом, должностным лицом на копии и извлечения.

Статья 79. Денежные суммы, подлежащие выплате свидетелям, экспертам и переводчикам при осуществлении административной процедуры

1. Работа экспертов и переводчиков при осуществлении административной процедуры оплачивается в том случае, если она не входит в их служебные или трудовые обязанности в данном административном органе.

2. Расходы, связанные с участием свидетелей, экспертов и переводчиков при осуществлении административной процедуры, возмещаются из средств соответствующего бюджета в зависимости от того, какой из административных органов пригласил этих лиц (федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъекта Российской Федерации или органы местного самоуправления).

Если эксперт был привлечен по ходатайству участника административной процедуры, то соответствующие расходы несет такой участник административной процедуры.

Статья 80. Расходы при оказании взаимного содействия административных органов, должностных лиц

Расходы, связанные с осуществлением взаимного содействия, несут административные органы, должностные лица, оказывающие содействие.

Глава 9. Ответственность административных органов, должностных лиц**Статья 81. Ответственность административных органов, должностных лиц**

Ответственность за убытки, причиненные административными органами, должностными лицами физическим и юридическим лицам при осуществлении административных процедур, определяется

в соответствии с гражданским законодательством и настоящим Федеральным законом.

Статья 82. Ответственность должностных лиц административных органов

Должностные лица административных органов в установленном законодательством порядке несут дисциплинарную, административную либо уголовную ответственность за нарушение требований настоящего Федерального закона.

Привлечение виновного должностного лица к дисциплинарной, административной либо уголовной ответственности не освобождает его от обязанности устранить допущенные нарушения требований законодательства и возместить причиненные убытки.

Глава 10. Заключительные и переходные положения

Статья 83. Заключительные положения

1. Административные акты, принятые до вступления в силу настоящего Федерального закона, не

подлежат приведению в соответствие с настоящим Федеральным законом.

2. Административные процедуры, возбужденные и не завершенные на момент вступления в силу настоящего Федерального закона, подлежат осуществлению в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Статья 84. О признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации

Статья 85. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования.

Сибирский университет потребительской кооперации

Давыдов К. В., кандидат юридических наук, заведующий кафедрой административного и финансового права, доцент кафедры теории государства и права Новосибирского государственного технического университета

e-mail: davkon@yandex.ru

тел.: 8(913)754-71-18

Siberian University of Consumer Cooperation

Davydov K. V., Candidate of Legal Sciences, Head of the Administrative and Financial Law Department, Associate Professor of the Theory of State and Law Department of the Novosibirsk State Technical University

e-mail: davkon@yandex.ru

tel.: 8(913)754-71-18

Трибуна Молодого Ученого

УДК 342.951

М. Ю. Стариков

Воронежский государственный университет

МЕРЫ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ИСКУ КАК НОВЫЙ ПРОЦЕССУАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ: ИЗ ЦИВИЛИСТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В АДМИНИСТРАТИВНЫЙ

Рассматриваются различные аспекты становления и нормативного закрепления института предварительной судебной защиты в административном судопроизводстве. В сравнительно-правовом плане исследуются роль и юридическое значение традиционно применяемых в гражданском процессе мер обеспечения иска (обеспечительных мер) при разработке отдельной главы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации о мерах предварительной защиты по административному иску. Изучаются дискуссионные вопросы о применении мер предварительной защиты в зависимости от избрания вида судопроизводства. В статье анализируется проблема злоупотребления участниками судопроизводства процессуальными правами и возможностями.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административная юстиция, административное судопроизводство, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, административно-процессуальная форма, меры предварительной защиты по административному иску, выбор порядка гражданского или административного судопроизводства, злоупотребление процессуальными правами.

PRELIMINARY PROTECTION MEASURES FOR AN ADMINISTRATIVE CLAIM AS A NEW PROCESSIONAL LEGAL INSTITUTE: FROM THE CIVIL PROCESS TO THE ADMINISTRATIVE

Considered various aspects of the establishment and normative fixing of the institution of preliminary judicial protection in the administrative proceedings. As for relatively legal context, explored the role and legal significance of measures of securing a claim (interim measures), traditionally applied in the civil process, in the development of a several chapter of the Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation about the measures of preliminary protection for an administrative claim. Considered the discussing issues about the application of preliminary protection measures depending on the choice of the type of legal proceedings. In this article analyzed the problem of abuse of procedural rights and opportunities by participants in the legal proceedings.

K e y w o r d s: administrative justice, administrative proceedings, Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation, administrative procedural form, preliminary protection measures for an administrative claim, selection of civil or administrative proceedings, abuse of procedural rights.

Результативное развитие в Российской Федерации национальной модели административной юстиции завершилось разработкой в 2013 г. российской концепции административного судопроизводства. IX Всероссийский съезд судей в своем постановлении от 8 декабря 2016 г. № 1 «Об основных итогах функционирования судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях ее развития на

современном этапе» указал, что принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КоАС РФ), установившего специальный порядок рассмотрения и разрешения судами общей юрисдикции административных дел, явилось результатом совершенствования административного судопроизводства¹. КоАС РФ была создана административно-процессуальная форма² – вид судебной процессуальной формы. В свою очередь под судебной процессуальной формой понимается

«установленный нормами процессуального права и отвечающий универсальным общепризнанным стандартам правосудия последовательный порядок рассмотрения и разрешения дел судом, включающий в себя систему гарантий, направленных на обеспечение прав и свобод человека и гражданина посредством осуществления судебной власти»³. Здесь можно в полной мере признать правильным мнение, согласно которому административное судопроизводство рассматривается как «совокупность судебных порядков»⁴. Подлежит уверенному предположению наличие специальных характеристик судебных процессуальных форм, которые устанавливаются различными процессуальными законодательными актами.

Сам КоАС РФ – результат длительной научной дискуссии по проблемам выбора в России модели *административной юстиции* и итог законотворческой деятельности в области *административного судопроизводства*. Российская доктрина и модель административной юстиции (как, например, и в области *конституционной юстиции*⁵), очевидно, со временем будут совершенствоваться под влиянием как развития законодательства об административном судопроизводстве, улучшения судебной практики по административным делам, так и углубления научного знания по данным вопросам.

Следовательно, появившиеся новые процессуально-правовые институты, специально подготовленные для обеспечения законности в сфере административных и иных публичных правоотношений и правильного разрешения возникших в ней административных и других публичных споров, содержат признаки, организационно-функциональные принципы, элементы, традиционно приспособленные регламентировать порядок разрешения административных дел в рамках *особой процессуальной формы*. Под административно-процессуальной формой понимается «установленный законом, базирующийся на принципах права, последовательный, упорядоченный по стадиям оптимальный порядок отправления правосудия по административным делам, включающий определенную систему гарантий и направленный на достижение конечной цели – восстановления нарушенного публичного права или защиты охраняемого законом интереса»⁶. Отмечается, что «административно-процессуальная форма защиты нарушенного права регулируется нормами КоАС РФ и осуществляется в суде»⁷.

Административно-процессуальная форма включает в себе традиционные для судопроизводства процессуальные институты, которые непременно должны быть в дальнейшем модерни-

зированы, если речь идет об искомом заявлении, исковых требованиях, вынесении судом решения по административному делу, а также гарантировании его исполнения. К таким, уже известным в процессуальном праве, институтам относятся *обеспечительные меры*, или *меры обеспечения иска*. В КоАС РФ – это *предварительная защита по административному иску*.

За два последних года внимание ученых к проблеме предварительной судебной защиты по административному иску значительно усилилось. Появились публикации ученых-административистов, исследующих некоторые проблемы действия института предварительной защиты по административному иску⁸; подготовлены учебники, в которых рассматриваются порядки применения судами общей юрисдикции мер предварительной защиты⁹. Как уже обосновывалось нами¹⁰, меры предварительной защиты по административному иску стали в административном процессуальном праве Российской Федерации *новой юридической конструкцией*, установленной после ее определения и аргументированного анализа законодателем именно под термином «меры предварительной защиты»¹¹. Хотелось бы надеяться, что новое наименование в виде «мер предварительной защиты по административному иску» имеет соответствующие объяснение и толкование, но при этом не является «негодной модификацией» традиционно используемых в цивилистическом процессе понятий «меры обеспечения иска» («обеспечительные меры»)¹². Одновременно с вступлением в силу КоАС РФ данная правовая конструкция, учитывая ее многозначительность функционирования в сфере публичных правоотношений, стала конструкцией, как абсолютно верно отмечается в современной литературе, «судебной и административной практики»¹³.

При этом, конечно, процессуально-правовая природа мер самой *предварительной судебной защиты* по административному иску уходит своими корнями в теорию и нормативное процессуальное регулирование мер обеспечения иска в цивилистическом процессе. А. О. Корешкова, исследуя вопросы истории развития института обеспечения иска в системе процессуальных отношений¹⁴, выделяет пять периодов становления данного института: 1) домосковский, княжеский (Новгородская судная грамота, княжеские грамоты, договоры и уставы); 2) московский (Судебник 1497 г., Соборное уложение 1649 г.); 3) императорский (Устав гражданского судопроизводства 1894 г.); 4) советский (например, ГПК РСФСР 1923 г., ГПК РСФСР 1964 г.); 5) постсоветский (ГПК РФ 2002 г., АПК РФ 2002 г.)¹⁵.

Институт предварительной защиты в административном судопроизводстве, как отдельный процессуально-правовой институт, входящий в систему *административного судопроизводства*, несомненно, получал соответствующие импульсы для зарождения, постепенного становления, развития, модернизации в зависимости от формирования как общих представлений о содержании и назначении административной судопроизводства, так и в более общем плане от института *административной юстиции*. Невозможно представить предварительную защиту по административному иску вне сферы законодательства, устанавливающего порядок разрешения административно-правовых споров, т. е. административных дел, «зарождение» которых происходило в сфере реализации административных и иных публичных правоотношений. Можно предположить, что появление института предварительной защиты по административному иску предопределено специальными правоотношениями в сфере организации и функционирования административной юстиции¹⁶. Другими словами, сам порядок обжалования (оспаривания) административного акта органа публичной власти, действия (бездействия) должностного лица включал в себя и возможные заявления лица, обратившегося с жалобой в суд, об обеспечении своих требований, необходимости гарантирования исполнения в будущем принятого по делу решения. Как известно, фактическая невозможность удовлетворения исковых требований часто напрямую зависит от сложившейся в процессуально-правовом плане ситуации, когда должным образом не был использован потенциал обеспечения иска. При этом нужно говорить, с одной стороны, о развитии научных представлений об административной юстиции и определении в ней места предварительной защиты по административным исковым требованиям, а с другой – о формировании в законодательстве об административном судопроизводстве понятия и видов мер предварительной защиты и судебных процедур их принятия или отмены.

Сформировавшиеся в сфере административных и иных публичных правоотношений *административно-правовые режимы*¹⁷ становятся основой, на которой в последующем развиваются условия и появляются факторы для практического создания административно-процессуальных отношений с целью разрешения административных и иных публичных споров. Бесспорно, главнейшую роль здесь играют правила административного судопроизводства, составляющие содержание административно-процессуальной формы.

На возникновение института предварительной судебной защиты по административному иску, очевидно, следует смотреть с позиций не только принятия нового процессуального закона, но и с точки зрения изменения доктрины российского административного права, его модернизации (со всеми его правовыми и процедурно-правовыми институтами). КоАС РФ будет содействовать и адекватному реформированию самой *судебной власти*. Особенно нужно отметить, что административное судопроизводство, безусловно, будет содействовать повышению эффективности публичного управления в стране¹⁸. В новейшей литературе анализируются и подвергаются критике многие положения КоАС РФ¹⁹. Тем не менее в научных трудах распространено мнение, что содержащиеся в КоАС РФ процессуально-правовые средства заключают весьма значительный потенциал, позволяющий говорить об их правоприменительной эффективности; посредством их использования достигается своевременное рассмотрение и разрешение административного дела, гарантируется защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в сфере публичных правоотношений²⁰.

В современной литературе указывается, что «в настоящий период административное судопроизводство, став учебной дисциплиной, отделилось от предмета “гражданский процесс” и получило самостоятельное значение. Это полностью относится и к правовой науке в указанной области знаний»²¹. Ученые-административисты включают в предмет административного права правоотношения, складывающиеся в области осуществления административного судопроизводства²². Справедливо мнение, в соответствии с которым «процессуальная форма рассмотрения дел в суде с ее императивностью, законодательной определенностью и детализацией процедуры отличает отправление правосудия от иных форм разрешения споров»²³. И, конечно, правильным тезисом здесь является сформированность *административно-процессуальной формы* на основе масштабного учета общих положений *гражданско-процессуальной формы*. Специалисты, отмечая положительные особенности административной процессуальной формы, объясняют ее появление и развитие существованием гражданской процессуальной формы²⁴, определяющей в прошлом порядок рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений (речь идет об исключенном подразделе III ГПК РФ). Отдельные ученые, анализируя вопросы принятия КоАС РФ и его влияние на формирование особой процессуальной формы, аргументируют тезис о том,

что «КАС РФ не создает новой процессуальной формы, в сравнении с ГПК РФ»²⁵.

Можно предположить, что сформировавшаяся на основе указанных процессуальных законов (ГПК РФ и АПК РФ) модель применения *обеспечительных мер* с целью обеспечения законности и предупреждения нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений постепенно совершенствовалась с учетом развития теоретических представлений о содержании и юридическом значении мер обеспечения и необходимости разрешения выявленных судебной практикой проблем.

Специалисты-практики с одобрением относятся к появлению в КоАС РФ института *мер предварительной защиты* в системе административного судопроизводства. Отмечается, например, что этот факт демонстрирует предоставление административному истцу возможности, проявляя свою волю и активность в процессе, минимизировать риск отрицательного воздействия на его правовой статус принятыми органами публичной власти и их должностными лицами решениями, действиями (бездействием), которые оспариваются в суде общей юрисдикции²⁶.

Предварительная защита в административном судопроизводстве, очевидно, является *новым процессуально-правовым механизмом* в административно-процессуальном праве России, если учитывать новизну самого вида судопроизводства (т. е. административного), обособленного в специальном процессуальном кодексе страны – Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации. Однако здесь нужно вспомнить и о том, что само по себе административное судопроизводство устанавливалось и осуществлялось, например, в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации, и отметим здесь многолетний опыт осуществления в арбитражных судах административного судопроизводства²⁷.

Предварительная защита по административному иску во многом сравнима с *обеспечением иска* (мерами обеспечения иска) в гражданском или арбитражном процессуальном праве²⁸. Следовательно, сформированные многолетней судебной практикой применения обеспечительных мер теоретико-прикладные характеристики указанных институтов вполне соотносимы и с предварительной судебной защитой в системе административного судопроизводства. Несмотря на схожесть в правовой природе и практическом назначении обеспечительных мер в гражданском процессе и мер предварительной защиты в административном судопроизводстве, законодатель установил их особенности в применении и определении их задач и юридического значения.

В литературе отмечается, что обеспечительные меры, применяемые в гражданском судопроизводстве, имеют в большей мере *имущественное содержание* и значение (когда речь идет, например, о наложении ареста на имущество, приостановлении процедуры реализации имущества или приостановления взыскания по исполнительному документу)²⁹.

И в этом смысле термин «предварительная правовая защита в административном судопроизводстве» представляет собой юридическую конструкцию, традиционно используемую в системе обеспечения судебной защиты прав и интересов лица в странах романо-германской правовой системы. Здесь, правда, нужно привести и мнение ученых, утверждающих, что в современных условиях именно новый процессуальный кодекс – КоАС РФ – включает в свое содержание значительное число недостатков процессуально-правовой регламентации и противоречий (например, речь идет, по мнению отдельных авторов, о неполноте законодательной конструкции, которая посвящена вопросам уведомления лиц, участвующих в деле)³⁰.

В нашем исследовании неоднократно отмечается появление нового вида осуществления судебной власти в стране в связи с принятием КоАС РФ. Следовательно, многие процессуально-правовые институты можно рассматривать как относительно новые, содержащие специальные судебные процедуры и имеющие соответствующее назначение в системе *административно-процессуального законодательства*³¹. В связи с этим можно предположить, что отсутствие на настоящий период времени полноценного процессуально-правового регулирования каких-то вопросов в сфере административного судопроизводства возможно компенсировать *субсидиарным применением*³² правовых норм. В частности, если практика судебного применения мер предварительной защиты по административному иску, несмотря на весьма детальную регламентацию правил предварительной защиты в административном судопроизводстве, выявит юридические пробелы в этой сфере правоприменения, то, очевидно, здесь можно применить нормы, регламентирующие сходные правоотношения (например, в АПК РФ или ГПК РФ)³³.

Для более содержательного понимания некоторых, взаимосвязанных с темой статьи, проблем уместно краткое рассмотрение проблемы *терминологической унификации* относительно обеспечительных мер в процессуальном праве³⁴, если анализировать проект *Единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации*³⁵. Необходимость разрабатываемой унификации³⁶ обусловлена наличием практически одинаковых

процессуально-правовых институтов в различных видах судебного процесса. Важно отметить, что административное процессуальное право (административное судопроизводство) вряд ли может при формировании процессуальных институтов не учитывать влияния со стороны материального административного права и административного законодательства. В гражданском и арбитражном процессах иная ситуация, когда одно и то же материальное право регламентирует отношения, в системе которых зарождаются споры, находящие свое разрешение в указанных видах судебного процесса³⁷.

О. А. Рузакова, анализируя вопросы унификации гражданского и арбитражного процесса в *Едином Гражданском процессуальном кодексе РФ* относительно мер обеспечения иска, предлагает: 1) отказаться «от использования названия главы «Обеспечение иска», поскольку применение обеспечительных мер не ограничено иском производством»³⁸, т. е. обеспечительные меры могут применяться «и в других видах гражданского судопроизводства»³⁹; 2) целесообразно использовать в едином процессуальном законодательстве основное положение, что меры обеспечения могут применяться на любой стадии процесса (при подаче искового заявления, подготовке дела к судебному разбирательству и в самом судебном разбирательстве, в апелляции, кассации, надзорном производстве); 3) унифицировать основания принятия судом мер обеспечения, так как ГПК РФ и АПК РФ устанавливают различные основания, например: затруднительность либо невозможность исполнения решения суда (ГПК РФ) и предотвращение причинения значительного ущерба заявителю (АПК РФ); 4) включить в число единых оснований применения обеспечительных мер основания, содержащиеся сегодня в КоАС РФ (например, явная опасность нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту интересов в суд направлен административный иск; при этом защита прав, свобод и законных интересов административного истца становится невозможной или затруднительной, если такие меры не будут приняты); 5) с целью устранения содержащихся в ГПК РФ и АПК РФ различий в сроках рассмотрения заявления об обеспечении иска предлагается установить единое правило, в соответствии с которым судья должен рассмотреть заявление о применении обеспечительных мер в день поступления такого заявления в суд⁴⁰. Ученые, весьма позитивно оценивая предложения по унификации процессуального законодательства, идут еще далее и полагают, что проект Единого ГПК – это «первый шаг на пути к созданию Судебного кодекса, общего для граждан-

данского, арбитражного, уголовного процесса и административного судопроизводства»⁴¹. Наряду с этим исследователи высказывают сомнения в возможности формирования «суперотрасли судопроизводственного права в действующем законодательстве»⁴².

Ученые-административисты сегодня критикуют позицию Верховного Суда РФ, который своим письмом от 5 ноября 2015 г. № 7-ВС-7105/15 «Председателям верховных судов республик, краевых и областных судов, Московского и Санкт-Петербургского городских судов, судов автономной области и автономных округов Российской Федерации, Апелляционных судов Республики Крым и города федерального значения Севастополя»⁴³ закрепил для рассмотрения судами общей юрисдикции в исковом порядке категории дел по установленным в ГПК РФ правилам⁴⁴. Авторы отмечают, что ГПК РФ с вступлением в силу КоАС РФ утратил потенциал, позволяющий применять в порядке гражданского судопроизводства судами общей юрисдикции его нормы при рассмотрении дел об оспаривании решений или действий (бездействия) органов и должностных лиц публичной власти. При этом, по мнению ученых, указанное письмо Верховного Суда РФ «неправомерно задевает процессуальную форму гражданского судопроизводства для рассмотрения административных по своей сути дел»⁴⁵, т. е. когда обжалуются решения и действия (бездействие) органов публичного управления и их должностных лиц, принятые ими в связи с реализацией гражданами трудовых, жилищных, пенсионных, а также других социальных прав. Логика использования гражданско-процессуальной формы при разрешении административных дел была продолжена некоторыми положениями постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36. «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» (например, содержащиеся в п. 1 рекомендации судам о том, что не подлежат рассмотрению по правилам КоАС РФ дела, связанные с назначением и выплатой пенсий, реализацией гражданами социальных прав, предоставлением жилья по договору социального найма, договору найма жилищного фонда социального использования, договору найма специализированного жилищного фонда)⁴⁶.

В литературе уже обращалось внимание на выбор в применении правил об обеспечении иска в зависимости от избрания вида судопроизводства и самого порядка рассмотрения дела⁴⁷. Согласно выводам исследователей судебной практики⁴⁸ по применению мер обеспечения иска по правилам ГПК РФ (еще до вступления в силу КоАС РФ),

суды в разных регионах страны при разрешении вопроса об обеспечении заявления в порядке главы 25 ГПК РФ не применяли общие правила искового производства, установленные этим процессуальным кодексом. В настоящее время, когда действует КоАС РФ, виды судопроизводства разделены; следовательно, минимизирована возможность неправильного избрания процессуальных правил с целью разрешения так называемых «смешанных исков», т. е. содержащих требования по спорам, которые должны рассматриваться в рамках *искового производства*, и требований по делам, возникающим из административных или иных публичных правоотношений.

Анализ процессуально-правовых положений КоАС РФ позволяет прийти к выводу о том, что порядок гражданского судопроизводства не должен использоваться при рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений и при этом связанных с разрешением споров о реализации гражданских прав⁴⁹, а также споров о признании правовых актов, принятых органами публичной власти и их должностными лицами, незаконными в случае, когда исполнение таких актов привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав⁵⁰ и обязанностей.

Здесь нужно кратко обратиться к теории судебной защиты субъективных публичных прав. Формирование процессуальных форм защиты субъективных прав исторически осуществлялось как в теории, так и правоприменительной практике, посредством глубокого анализа соответствующих правоотношений, неперемного учета различий с точки зрения их материально-правового содержания и используемых в деятельности суда процессуально-правовых принципов разрешения юридических споров (различных категорий дел). Такой подход предоставляет возможность утверждать, что в сфере административных и иных публичных правоотношений развитие процессуальной формы защиты субъективных прав должно происходить на основе *доктрины субъективных публичных прав*⁵¹, когда способ судебной защиты субъективных прав напрямую зависит от их юридического содержания и сферы правоотношений. Иными словами, порядок разрешения спора о субъективном публичном праве целесообразно разрешать в рамках административного судопроизводства.

Как доктринальный, так и структурный теоретико-правовой анализ «сферы административных и иных публичных правоотношений» осуществляется посредством методов административно-правового регулирования. Проводимые в стране на протяжении последних 10–15 лет дискуссии о модернизации административного

права привели к констатации, что в его систему непременно должны входить *административная конфликтология* и *административное судопроизводство*, которые названы «мощными подотраслями административного права»⁵². При этом КоАС РФ рассматривается в качестве важнейшего процессуально-правового источника административного права, а *административная юстиция* называется одним из важнейших «обобщающих института» современного административного права⁵³. Наконец, модернизация административного права России напрямую связывается сегодня с разработкой законодательства об *административных процедурах*. Представляется обоснованным перечисление в будущем законе об административных процедурах всех видов *административных актов*, что будет способствовать установлению в КоАС РФ видов мер предварительной защиты, конкретно применяемых судами в соответствующих правовых ситуациях. При этом целесообразно в самом КоАС РФ установить виды административных исков (например, об оспаривании, исполнении обязательства, проверке законности и действительности нормативного правового акта)⁵⁴. Такой подход способствовал бы укреплению принципов *соразмерности* применяемых мер *предварительной защиты* по административному иску.

Важными проблемами в административном судопроизводстве (как, впрочем, и в других видах судопроизводства⁵⁵) остаются *злоупотребление* процессуальными правами и возможностями участников судопроизводства и их недобросовестное поведение. Можно согласиться с утверждением Е. Б. Лупарева о том, что при разрешении административных дел возникает не менее поводов для злоупотребления обеспечительными мерами по сравнению с гражданским процессом⁵⁶. *Недобросовестным действием*, которое может быть со всей очевидностью направлено на нарушение организации и проведение судебного разбирательства, становится заявление необоснованного (безосновательного) ходатайства административного истца о принятии судом меры предварительной защиты по административному иску. В соответствии с п. 7 ст. 45 КоАС РФ недобросовестностью и злоупотреблениями являются: недобросовестное заявление неосновательного административного иска; противодействие (в том числе систематическое) участвующих в деле лиц правильному и своевременному рассмотрению и разрешению административного дела; злоупотребление процессуальными правами в иных формах⁵⁷. КоАС РФ определяет и порядок наступления неблагоприятных последствий для лиц, которые злоупотребляют процессуальными

правами. Определяя конкретные формы злоупотребления процессуальными правами, КоАС РФ вместе с тем предусматривает и «иные формы» злоупотребления. Такой подход, несомненно, демонстрирует опору законодателя на расширение сферы активности суда⁵⁸ и усиление потенциала дискреционных полномочий судей, т. е. усиливается фактор усмотрения судей в принятии процессуальных решений⁵⁹. Тем не менее очевидно, что законодатель должен предпринимать значительные усилия по созданию институтов и механизмов, способствующих противодействию злоупотреблениями процессуальными правами в сфере осуществления административного судопроизводства. Общеизвестно, что меры предварительной защиты по административному иску, характеризующиеся всегда публично-правовыми свойствами и публично-властным гарантированием их реализации в административном процессе, направлены на формирование ограничительных механизмов относительно правового статуса административных ответчиков. Следовательно, судебское усмотрение при принятии мер предварительной защиты должно находиться в границах соблюдения принципа соразмерности применяемой меры предварительной защиты содержанию заявленных исковых требований (предмету административного искового заявления; защите конкретных прав, свобод и законных интересов обратившегося в суд лица), обеспечивать стабильность и укреплять законность сферы публичных правоотношений, гарантировать соблюдение надлежащего баланса законных интересов сторон. Требования административного истца, заключенные в ходатайстве по применению судом мер предварительной защиты, не могут нарушать правовые границы содержащихся в самом административном иске требований. При этом установленный в КоАС РФ запрет на применение мер предварительной защиты действует лишь применительно к тем частям КоАС РФ, которые регламентируют особенности производства по отдельным категориям административных дел.

На практике административный истец, ходатайствуя о применении судом мер предварительной защиты, может преднамеренно «переоценить» критерий «явной опасности» нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подавалось административное исковое заявление. Сюда же относится позиция административного истца, не надлежащим образом обосновывающего критерии «невозможности» и «затруднительности» обеспечения защита прав, свобод и законных интересов административного истца в случае, если не будет принята та или иная мера предварительной защиты административного иска. Практика показывает, что и после отмены мер обеспечения иска необходимо доказывать обстоятельства злоупотребления правом. Установление ясной судебной процедуры по исключению из практики рассмотрения судами общей юрисдикции административных дел злоупотреблений процессуальными правами будет способствовать эффективному решению задач административного судопроизводства (ст. 3 КоАС РФ), а также полноценному соблюдению его принципов (ст. 6 КоАС РФ). Решение этой задачи потребует и совершенствования системы применения мер ответственности к лицам, участвующим в административном деле (*недобросовестные участники административного судопроизводства*), за злоупотребления процессуальными правами.

Исследователи проблем осуществления судебного контроля за законностью нормативных правовых актов отмечают противоречивость и сложность применения такой меры предварительной защиты по административному иску, как *запрет применения* оспариваемого нормативного правового акта в отношении административного истца⁶⁰. Во-первых, указанный запрет применять оспариваемый нормативный правовой акт не находится во взаимодействии с проведением *оценки законности* установленного в нормативном акте положения (правила, предписания). Во-вторых, данная мера предварительной защиты, по мнению С. В. Никитина, может неправомерно воздействовать на права и законные интересы третьих лиц, которые не участвуют в административном деле. В-третьих, может сложиться также ситуация, когда *недобросовестные участники административного судопроизводства* могут получить «дополнительные возможности ... для злоупотребления правами и уклонения от исполнения обязанностей, предусмотренных исполнительными правовыми актами, при предъявлении ими необоснованных исков об оспаривании этих актов»⁶¹. Поэтому судам рекомендуется использовать указанную меру предварительной защиты лишь в случаях их твердой убежденности в обязательном применении предварительной защиты с целью предотвращения причинения административному истцу «несоразмерного и невосполнимого ущерба» в случае применения к нему спорного нормативного правового акта, толкование норм которого позволяет судить о его незаконности⁶². Очевидно, можно разделить перечисленные аргументы и одновременно сомнения в эффективности указанной меры предварительной защиты. Однако законодатель дает возможность суду запретить

применение оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений только в отношении административного истца. Следовательно, законные интересы третьих лиц пострадать вряд ли смогут, ибо самим ходатайством о принятии меры предварительной защиты административный истец стремится избежать вредных для него правовых и материальных последствий. Наконец, именно вначале оценив оспариваемый нормативный правовой акт как незаконный, истец пытается запретить его применение в отношении себя. А судебная оценка правового качества оспариваемого нормативного правового акта, осуществляемая в результате разрешения требования о признании оспариваемого нормативного правового акта *недействующим*, последует уже после рассмотрения соответствующего административного дела; причем суд может проверять оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части на соответствие отдельным положениям нормативного правового акта, который имеет большую юридическую силу (подп. 6 п. 2 ст. 209 КоАС РФ).

Суд, рассматривающий ходатайство о принятии мер предварительной защиты по административному иску, может отказать в их применении при выявлении следующих оснований: а) отсутствие реальной (надлежащей) взаимосвязи между заявленными административным истцом к применению *мерами* предварительной защиты и *предметом* административного искового заявления; б) нарушение принципа *соразмерности* применяемых мер предварительной защиты *предмету* иска.

¹ Российское правосудие. 2017. № 2 (130). С. 9–29.

² Как уже неоднократно отмечалось в специальной литературе, и ученые, и юристы-практики обсуждают вопрос о недостатках и противоречиях принятого 20 февраля 2015 г. КоАС РФ. См., например: *Боннер А. Т.* Административное судопроизводство в Российской Федерации : миф или реальность (или спор процессуалиста и административистом) // *Вестник гражданского процесса*. 2016. № 5. С. 11–53 ; *Манько Б.* Шаг назад в развитии процессуального права // *Новая адвокатская газета*. 2016. № 23. С. 12–13 ; № 24. С. 12–13.

³ *Жилин Г. А.* Судопроизводство в механизме обеспечения правового статуса личности // *Закон*. 2016. № 1. С. 138.

⁴ *Кудрявцева В. П.* Категория «судебный порядок» в гражданском и административном судопроизводстве // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2016. № 11. С. 26–30.

⁵ См.: *Хабриева Т. Я.* Юридическая наука и развитие конституционной юстиции // *Журнал конституционного правосудия*. 2016. № 5 (53). С. 24.

⁶ *Свирин Ю. А.* Административное судопроизводство : учеб. для бакалавров. М., 2016. С. 6.

⁷ Там же. С. 30. См. также: *Михайлова Е. В.* Административное судопроизводство как процессуальная форма защиты нарушенных публичных права // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2016. № 4. С. 35–39.

⁸ См., например: *Лунарев Е. Б.* Соотносимость и соразмерность мер предварительной защиты по административному иску // *Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право*. 2015. № 3 (22). С. 97–103 ; *Рогачева О. С.* Административное исковое заявление как средство защиты от незаконных решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями : предпосылки права на предъявление иска // *Журнал административного судопроизводства*. 2016. № 2. С. 34–41 ; *Соколов А. Ю., Лакаев О. А.* Правовая регламентация мер предварительной защиты по административному иску // *Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право*. 2015. № 4 (23). С. 183–189 ; *Ястребов О. А.* Меры предварительной защиты как институт административного судопроизводства // *Административное право и процесс*. 2016. № 12. С. 13–18.

⁹ См., например: *Административное судопроизводство : учебник / под ред. М. К. Треушниковой*. М., 2017. С. 132–136 ; *Административное судопроизводство : учебник / под ред. В. В. Яркова*. М., 2016. С. 148–154.

¹⁰ См.: *Стариллов М. Ю.* Предварительная правовая защита по делам в административном судопроизводстве в системе модернизации судебной власти России // *Модернизация судебной системы в условиях международной интеграции : проблемы и перспективы : сб. науч. статей / под ред. О. И. Александровой, Ю. В. Мишальченко, Е. В. Трофимова*. СПб., 2014. С. 157–166 ; *Его же.* Предварительная защита по административному иску как способ осуществления судебного контроля в сфере административных и иных публичных правоотношений // *Вестник Нижегород. гос. ун-та им. Н. И. Лобачевского*. 2015. № 1. С. 193–194.

¹¹ Отдельные ученые-административисты не разделяют подхода законодателя, который вместо традиционного для таких процессуально-правовых правоотношений термина «меры обеспечения» (или «обеспечительные меры») избрал «меры *предварительной защиты*». См., например: *Лунарев Е. Б.* Указ. соч. С. 97. А. В. Орлов задает вопрос: «Чем, например, с содержательной и методологической точек зрения самодостаточно и ново понятие “мера предварительной защиты” применительно к понятию “обеспечительная мера”?» (*Орлов А. В.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : опасность правового идеализма // *Журнал российского права*. 2017. № 2. С. 122).

¹² Д. А. Туманов, критически относящийся к самой идее принятия КоАС РФ, отмечает, что попытка модификации уже имеющихся в процессуальном законодательстве положений при перенесении их в КоАС РФ привела «к искажению их смысла». См.: *Туманов Д. А.* Общественный интерес и административное судопроизводство // *Закон*. 2016. № 12. С. 104.

¹³ *Белов В. А.* Наука права (правоведение или юриспруденция) : кризисное состояние и пути его преодоления // *Закон*. 2016. № 11. С. 47.

¹⁴ Вопросы исторического развития института обеспечительных мер не входят в предмет данной статьи.

¹⁵ См.: *Корешкова А. О.* Формирование и развитие института обеспечения иска в России // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2016. № 9. С. 50–54.

¹⁶ См., например: *Панова И. В.* Развитие административного судопроизводства и административной юстиции // *Право: журн. высш. шк. экономики*. 2016. № 4. С. 54–69.

¹⁷ О понятии «административно-правовой режим» см. в новейшей литературе: *Ноздрачев А. Ф.* Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // *Журнал российского права*. 2017. № 2. С. 98–110.

¹⁸ См., например: *Аврутин Ю. Е.* Поможет ли административное судопроизводство обеспечить эффективность государственного управления? // *Вестник С.-Петерб. ун-та МВД России*. 2015. № 2. С. 40–50. См. также: *Гриценко Е.* Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // *Сравнительное Конституционное Обозрение*. 2013. № 2 (93). С. 115–128; *Калинина Л. А.* Еще раз о роли и задачах административно-правовой науки в развитии административного судопроизводства // *Вестник Ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА)*. 2015. № 8. С. 185–191.

¹⁹ См., например: *Женетль С. З.* Обеспечение доступности правосудия: к вопросу о совершенствовании Кодекса административного судопроизводства // *Российское правосудие*. 2016. № 12 (128). С. 39–44.

²⁰ См.: *Зуева Л. Ю.* Правовые средства обеспечения разумного срока административного судопроизводства // *Административное право и процесс*. 2017. № 1. С. 47; *Закиров Р. Ф.* Детализация норм о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок // *Вестник гражданского процесса*. 2016. № 3. С. 267–276.

²¹ *Административное судопроизводство: учебник* / под ред. М. К. Треушникова. М., 2017. С. 4.

²² См.: *Соколов А. Ю., Лакаев О. А.* Правовая регламентация мер предварительной защиты по административному иску. С. 183.

²³ *Решетникова И. В.* Процессуальная форма и эффективность правосудия // *Закон*. 2010. № 7. С. 123.

²⁴ См.: *Щепалов С. В.* Об усмотрении суда в рамках административной процессуальной формы // *Российская юстиция*. 2015. № 6. С. 42–43.

²⁵ *Сахнова Т. В.* Административное судопроизводство: проблемы самоидентификации // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2016. № 9. С. 39.

²⁶ См.: *Петров В.* Обсуждаем кодекс административного судопроизводства. Меры предварительной защиты // *ЭЖ-Юрист*. 2015. № 9. См. также о прогрессивном характере содержащихся в КоАС РФ новелл: *Сухарева Н. В.* Антикоррупционный потенциал Кодекса административного судопроизводства в части обжалования действий (бездействия) и решений государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц // *Журнал российского права*. 2016. № 3. С. 129–136; *Хахалева Е. В.* Некоторые новеллы административного судопроизводства в Российской Федерации // *Общество и право*. 2015. № 2 (52). С. 273–276.

²⁷ См., например: *Абсалямов А. В.* Административное судопроизводство в арбитражном суде. Теоретико-методологические аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009; *Ёрш А. В., Панова И. В.* Административное судопроизводство: пути развития // *Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ*. 2006. № 9. С. 40–45.

²⁸ См. научные труды, опубликованные в последние годы по данной теме: *Медведев И. Р.* О возмещении убытков, причиненных обеспечением иска // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2015. № 8. С. 34–41; *Котлярова В. В.* О возмещении убытков и выплате компенсации, возникших вследствие применения обеспечительных мер // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2015. № 11. С. 16–20; *Кливер Е. П.* О некоторых вопросах обеспечения в арбитражном процессе и обращения взыскания на денежные средства, находящиеся на депозитном счете суда // *Вестник гражданского процесса*. 2016. № 6. С. 187–201. См. также: *Михайленко О. В.* Имущественная ответственность за вред, причиненный осуществлением публичной власти: теоретические аспекты и проблемы ее реализации на практике. М., 2007.

²⁹ См.: *Соколов А. Ю., Лакаев О. А.* Проблемы определения вида судопроизводства (гражданское или административное), в котором подлежат защите права и свободы граждан // *Административное право и процесс*. 2017. № 1. С. 65.

³⁰ См.: *Тарасов И. Н.* О некоторых проблемах законодательных конструкций Кодекса административного судопроизводства // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2016. № 11. С. 42–44. См. также: *Герасимов А. В., Данилов Д. Б.* Реформирование ГПК РФ в связи с принятием КАС РФ // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2016. № 7. С. 3–7.

³¹ В диссертации под *административным процессом* понимается *административное судопроизводство*, т. е. именно судебная деятельность по рассмотрению административных дел. Автор диссертации, учитывая многообразие в специальной литературе научных точек зрения относительно понятий «административный процесс», «административно-процессуальное законодательство», «административно-процессуальная деятельность», с пониманием и глубоким уважением относится к обоснованию авторитетными учеными соответствующих концепций. См., например: *Аврутин Ю. Е.* Административное судопроизводство в системе процессуально-процедурных форм поиска консенсуса в сфере публичного управления: метаюридическое измерение проблемы // *Административное право и процесс*. 2014. № 11. С. 9–15; *Административно-процессуальное право России: учеб. для бакалавриата и магистратуры* / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. М., 2016; *Административно-процессуальное право: курс лекций*. М., 2009; *Административный процесс: учеб. для бакалавриата и магистратуры* / под ред. М. А. Штатиной. М., 2014; *Актуальные проблемы административного права и процесса: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция»* / М. В. Костеников, А. В. Куракин, А. М. Кононов [и др.]. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015; *Зеленцов А. Б.* Административная юстиция (судебное административное право): концептуальные проблемы. М., 2014; *Панова И. В.* Административная юстиция. М., 2014; *Стахов А. И.* О систематизации и унификации отечественного ад-

министративно-процессуального законодательства // *Административное право и процесс*. 2013. № 9. С. 22–24 ; *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. 19–25 ; *Каплунов А. И., Аврутин Ю. Е.* Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права // *Государство и право*. 2016. № 11. С. 121. В отдельных современных учебниках по административному праву вопросы административного судопроизводства не включаются в число рассматриваемых вопросов. См., например: *Административное право Российской Федерации* : учебник / под ред. А. В. Мелехина. М., 2016. В других учебниках по административному праву имеется довольно большая часть, посвященная административно-процессуальному праву, однако без рассмотрения административного судопроизводства. См.: *Административное право* : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2016. С. 580–703.

³² О значительном потенциале КоАС РФ в деле субсидиарного применения норм см.: *Ярков В. В.* Роль суда в реализации процессуальных норм : некоторые теоретические проблемы // *Закон*. 2016. № 1. С. 59–60.

³³ Сравнение мер предварительной защиты по административному иску и обеспечительных мер в гражданском процессе см., например: *Ястребов О. А.* Меры предварительной защиты как институт административного судопроизводства // *Административное право и процесс*. 2016. № 12. С. 13–15.

³⁴ В литературе обосновывается мнение, в соответствии с которым в содержание *обеспечительных мер* включаются: предварительные обеспечительные меры; меры встречного обеспечения; меры по обеспечению доказательств; меры по обеспечению исполнения судебных актов; меры по обеспечению заявленных требований из административных и иных публично-правовых отношений; и др. В связи с этим обеспечительные меры (в традиционном смысле слова) рассматриваются на некоторых стадиях процесса, например, после возбуждения дела и до завершения судом разбирательства по делу, на этапе принятия итогового судебного акта, разрешающего спор по существу. См.: *Кливер Е. П.* О некоторых вопросах обеспечения в арбитражном процессе и обращения взыскания на денежные средства, находящиеся на депозитном счете суда // *Вестник гражданского процесса*. 2016. № 6. С. 189, 191.

³⁵ См.: *Рузакова О. А.* Обеспечительные меры в проекте Единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2016. № 12. С. 16–20.

³⁶ Об унификации процессуального законодательства см., например: *Рожкова М. А., Глазкова М. Е., Савина М. А.* Актуальные проблемы унификации гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательства / под общ. ред. М. А. Рожковой. М., 2015. С. 109–127.

³⁷ На первоначальном этапе разработки проектов унификации процессуального права в содержание *единого процессуального кодекса*, кроме ГПК и АПК,

планировалось и включение КоАС. Однако впоследствии приоритетным направлением было избрано принятие отдельного процессуального закона, устанавливающего порядок рассмотрения административных дел. См.: Интервью в Е. В. Кудрявцевой // *Законодательство*. 2015. № 1. С. 6.

³⁸ *Рузакова О. А.* Указ. соч. С. 18.

³⁹ Там же.

⁴⁰ См.: Там же. С. 19.

⁴¹ *Малешин Д. Я.* От концепции единого ГПК к общему Судебному кодексу // *Вестник гражданского процесса*. 2016. № 3. С. 24.

⁴² *Шерстюк В. М.* К десятилетиям ГПК РФ. Современные проблемы системы гражданского процессуального права // *Вестник гражданского процесса*. 2013. № 3. С. 43–44.

⁴³ URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/>

⁴⁴ См.: *Соколов А. Ю., Лакаев О. А.* Проблемы определения вида судопроизводства (гражданское или административное), в котором подлежат защите права и свободы граждан // *Административное право и процесс*. 2017. № 1. С. 63–66. Позиция Верховного Суда РФ относительно *критериев* разграничения категорий дел, подлежащих рассмотрению в порядке гражданского или административного судопроизводства, анализируется в статье: *Савинов К. А.* Особенности рассмотрения дел, вытекающих из публичных правоотношений, в связи с принятием Кодекса Российской Федерации об административном судопроизводстве // *Российская юстиция*. 2016. № 6. С. 42–44. Речь идет в данном случае о таких критериях, как: характер спорных правоотношений; состав сторон (субъектов); наличие в административном исковом заявлении требований к органам публичной власти.

⁴⁵ *Соколов А. Ю., Лакаев О. А.* Проблемы определения вида судопроизводства... С. 64.

⁴⁶ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11. С. 2–15.

⁴⁷ См.: *Медведев И. П.* О возмещении убытков, причиненных обеспечением иска // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2015. № 8. С. 35.

⁴⁸ См.: Там же. С. 37.

⁴⁹ Для сравнения см., например: *Кархалев Д. Н.* Защита гражданского-правового интереса // *Российская юстиция*. 2016. № 2. С. 5–7 ; *Стёпин А. Б.* Реализация форм защиты права : проблемы теории и практики // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2016. № 11. С. 3–6.

⁵⁰ О принципах осуществления гражданских прав см.: *Вавилин Е. В.* Осуществление и защита гражданских прав. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2016. С. 230–347.

⁵¹ См.: *Гриценко Е. В.* Субъективное публичное право как объект судебной защиты // *Журнал конституционного правосудия*. 2016. № 4 (52). С. 27–30 ; *Соловых С. Ж.* Роль субъективных процессуальных прав в механизме реализации права на судебную защиту // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2013. № 4. С. 8–13.

⁵² См.: *Кабытов П. П., Стародубова О. Е.* Модернизация административного права : обзор выступлений на проблемном семинаре // *Журнал российского права*. 2014. № 11. С. 145 (мнение Ю. А. Тихомирова).

⁵³ См.: Там же (мнение А. Ф. Ноздрачева).

⁵⁴ О видах административных исков см., например : Административно-процессуальный кодекс : концепция, модельный закон и комментирование / под науч. ред. Йорга Пудельки. Берлин, 2014. С. 128–131.

⁵⁵ См., например: *Зайков Д. Е.* Злоупотребление процессуальными правами в арбитражном и гражданском процессе // Законодательство. 2014. № 10. С. 78–87 ; *Его же.* Понятие и содержание злоупотребления процессуальными правами в арбитражном и гражданском процессах // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 9. С. 48–53 ; *Подшивалов Т. П.* Запрет злоупотребления процессуальными правами в арбитражном процессе // Российская юстиция. 2014. № 9. С. 17–20 ; *Соловьева Т. В.* Добросовестное поведение сторон в гражданском судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 7–11 ; *Юдин А. В.* Злоупотребление процессуальными правами в гражданском судопроизводстве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2009 ; *Егорова О. В.* Злоупотребление обеспечительными мерами : пути решения проблемы // Арбитражная практика. 2007. № 6. С. 76–80.

⁵⁶ См.: *Лупарев Е. Б.* Указ. соч. С. 99.

⁵⁷ Например, неполнота процессуального регулирования сроков процессуальных действий может вести к недобросовестному затягиванию судопроизводства. См.: *Зуева Л. Ю.* Указ. соч. С. 45. См. также: *За-*

гайнова С. К. О некоторых пробелах правового регулирования процессуальных сроков в административном судопроизводстве и способах их преодоления // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 11. С. 21–25.

⁵⁸ Об активности и руководстве в судебном процессе см.: *Пацация М. Ш.* Принцип процессуальной активности суда или принцип судебного руководства процессом? // Закон. 2016. № 1. С. 63–75.

⁵⁹ О дискреции процессуальной деятельности в административном судопроизводстве см., например: *Абушенко Д. Б.* Судебное усмотрение в гражданском и арбитражном процессе. М., 2002 ; *Щепалов С. В.* Три уровня судебной дискреции в административном судопроизводстве // Российская юстиция. 2016. № 3. С. 31–35 ; *Его же.* Руководящие разъяснения Верховного Суда России о дискреции суда в административном судопроизводстве // Там же. № 8. С. 32–35 ; *Некрасов С. Ю.* Судейское усмотрение как обязанность судьи // Российский судья. 2016. № 11. С. 51–55.

⁶⁰ См.: *Никитин С. В.* Проблемы правового регулирования судебного контроля за законностью нормативных правовых актов // Российское правосудие. 2016. Спец. вып. (к IX Всероссийскому съезду судей). С. 169.

⁶¹ Там же. С. 170.

⁶² См.: Там же.

Воронежский государственный университет

Стариков М. Ю., преподаватель кафедры административного и муниципального права
e-mail: smaxim90@yahoo.com
тел.: 8(473) 255-07-19

Voronezh State University

Starilov M. Yu., Lecturer of the Administrative and Municipal Law Department
e-mail: smaxim90@yahoo.com
tel.: 8(473) 255-07-19

С. Б. Тимошинова

Воронежский государственный университет

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ И СУЩНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ИСКА

В статье рассматривается сущность административного иска как средства защиты нарушенных прав, а также анализируются научные и правоприменительные предпосылки определения понятия «административный иск».

К л ю ч е в ы е с л о в а: административное судопроизводство, административный иск, сущность административного иска.

THEORETICAL AND PRACTICAL PROBLEMS OF DEFINING THE CONCEPT AND ESSENCE OF ADMINISTRATIVE CLAIM

The article examines the essence of administrative action as a means of protection of infringed rights, and also analyses scientific and practical aspects of the definition «administrative action».

К е у w o r d s: administrative proceedings, administrative action, essence of administrative action.

С принятием Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ) научные дискуссии о сущности и самостоятельности понятия «административный иск» приобрели реальную нормативно-правовую и практическую основу. Акцентируя внимание непосредственно на понимании административного иска, необходимо отметить, что длительное время в ключе дискуссий об административном судопроизводстве в целом как способе защиты прав граждан и организаций от незаконных решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, вопрос о средствах защиты и их сущности оставался вторичным и не получил широкого обсуждения в научной литературе. При этом судебное разрешение споров по указанной категории дел практически единогласно признавалось более эффективным, нежели решение в рамках административных процедур, т. е. обжалование решений, действий (бездействия) вышестоящим должностным лицам и в вышестоящий административный орган. Существовавший ранее в Гражданско-процессуальном кодексе РФ порядок обращения в суд за защитой нарушенного права реализовывался посредством подачи заявления¹. По этому поводу существовало достаточно критичное мнение Т. В. Сахновой, которая указывала на то, что у гражданина по-прежнему нет никакого права, которое можно было бы защитить в суде, а имеется лишь охраняемый законом интерес².

В контексте рассуждения об административном иске представляется достаточно обоснован-

ным придерживаться общеправового подхода, согласно которому иск является универсальной формой для разрешения любых споров о праве, независимо от того, возникают ли они в сфере частноправовых или публично-правовых отношений³.

В современной теории иска в зависимости от характера посягательства на субъективные права и законные интересы субъектов материальных правоотношений выделяют гражданский иск, административный иск и уголовный иск. В основе такой классификации лежит родовое понятие иска как требования о защите всякого субъективного права и законного интереса независимо от его отраслевой принадлежности и характера посягательства⁴.

В связи с этим представляется необходимым проанализировать ч. 1 ст. 1 КАС РФ, которая устанавливает рассмотрение и разрешение в порядке, устанавливаемом КАС РФ, административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также 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; а также ч. 1 ст. 4 КАС РФ, гарантирующую каждому заинтересованному лицу 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, а также право на обращение в суд в защиту прав других лиц или в защиту публичных интересов в случаях, предусмотренных КАС РФ и другими федеральными законами⁵.

Представляется неоспоримым, что процитированные законоположения утверждают, что лицо обращается в суд не только за проверкой законности административных актов, но и за защитой нарушенного права, своего частного интереса. Целями административного иска при этом являются не только установление законности акта, но и защита субъективных публичных прав частных лиц.

Однако при бесспорности обозначенного тезиса в судебной практике возникает неопределенность относительно спорного характера дел на момент принятия административного искового заявления к производству и как следствие – неверное определение вида судопроизводства. Краеугольным камнем в такой неопределенности является догматическая убежденность судебной системы в том, что споры о праве разрешаются исключительно в порядке гражданского судопроизводства, соответственно, не могут быть приняты и разрешены в порядке административного.

Разрешению обозначенного вопроса было призвано способствовать письмо Верховного Суда РФ от 5 ноября 2015 г. № 7-ВС-7105/15⁶, которое не только обозначило дополнительные к указанным в КАС РФ критерии правильного определения вида судопроизводства, категории дел, но и содержало важнейшую гарантию реализации лицом права на судебную защиту своих прав и нарушенных интересов: «...Избранная лицом форма обращения в суд (подача административного искового заявления или искового заявления) не является определяющей для возбуждения гражданского или административного судопроизводства».

Однако с сожалением приходится констатировать, что и на сегодняшний день вопрос о понимании сущности административного иска не решен судебной системой однозначно, а согласие с тезисом о наличии спора о праве в делах, возникающих из публично-правовых отношений, не подтверждается судебной практикой.

Например, ст. 8 ГК РФ как одно из оснований возникновения гражданских прав и обязанностей называет акты государственных органов и органов местного самоуправления⁷. В случае несогласия с указанными актами заинтересованное лицо оспаривает правомерность действий органа управления или должностного лица, вследствие которых нарушены его права, в том числе и в имущественной сфере. Предметом спора, прежде всего, является законность действий административного органа, которые в определенных ситуациях приводят к негативным для гражданина имущественным последствиям.

Однако в определенных ситуациях приводят к негативным для гражданина имущественным последствиям.

Обозначенная точка зрения была подтверждена определением Верховного Суда РФ от 6 июля 2016 г. № 83-КГ16-5⁸, разрешающим вопрос о том, что же является предметом спора. Так, фабула жалобы следующая: распоряжением районной администрации гражданин был снят с учета в качестве нуждающегося в жилом помещении; не согласившись с таким решением, гражданин обратился в суд с административным иском с требованиями о признании решения административного органа незаконным и возложением на него обязанности по устранению допущенных нарушений. Судом первой инстанции гражданину было отказано в принятии административного искового заявления в связи с тем, что требование, заявленное гражданином, связано с разрешением вопроса о наличии у него права состоять на таком учете, как следствие права получения жилого помещения, т. е. наличия спора о праве, подлежащего разрешению в порядке гражданского судопроизводства. Однако Верховный Суд разъяснил, что решения о предоставлении жилого помещения районной администрацией не принималось, договор социального найма жилого помещения между районной администрацией и гражданином не заключался. Таким образом, гражданином оспаривалось решение районной администрации, которым он снят с учета в качестве нуждающегося в жилом помещении, соответственно, требований искового характера, связанных с правом на определенное жилое помещение, не заявлялось.

Рассмотренный пример не является единичным. Верховным Судом РФ также была дана оценка неверного определения вида судопроизводства и отменены определения об отказе в принятии административных исковых заявлений в определениях от 2 ноября 2016 г. № 34-КГ16-13⁹, 19 декабря 2016 г. № 75-КГ16-14¹⁰, 28 декабря 2016 г. № 11-КГ16-23¹¹.

Спорный характер дел, рассматриваемых по нормам КАС, подчеркивается и в ч. 1 ст. 4 КАС РФ, в соответствии с которой каждому заинтересованному лицу гарантируется право на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, в том числе в случае если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность.

В научной литературе существует несколько точек зрения по поводу понятия и сущности административного иска. Так, Г. Л. Осокина определяет административный иск как требование

о защите установленного правопорядка, прав, свобод граждан, организаций и государства от правонарушений в сфере административно-правовых (публичных) отношений¹². В свою очередь, Ю. А. Попова определяет административный иск как процессуальное требование к суду, предъявленное гражданином (группой граждан), прокурором о проверке законности актов, решений, действий, которыми, по мнению лица, обращающегося в суд, нарушены его публично-правовые интересы или субъективные материальные права¹³. Процессуалист В. В. Ярков определяет административный иск лаконично: «Обращенное в суд первой инстанции требование о защите публичных материальных прав, свобод и законных интересов»¹⁴. В рассмотренных определениях административного иска общим положением является его понимание как процессуального требования (средства), однако они расходятся в интерпретации цели иска.

А. Б. Зеленцов особенно подчеркивал самостоятельность административного иска посредством сравнения с гражданским иском. Так, среди особенностей административного иска выделялись следующие:

- 1) возникает из спорных административно-правовых отношений;
- 2) представляет собой требование о защите права и всегда связан с административно-правовым спором или административным правонарушением;
- 3) свидетельствует о возникновении разногласия между сторонами с противоположными юридическими интересами;
- 4) подразумевает основной целью защиту ущемленного субъективного публичного права или нарушенного правопорядка предусмотренным в законе способом, а именно путем восстановления нарушенного права или возложения определенной обязанности;
- 5) предметами исковой защиты являются субъективное публичное право, законность административного акта или публичный правопорядок;
- 6) основаниями требования выступают юридические факты, включающие: факты правонарушения и правопрепятствования в сфере публичного управления и материальные нормы публичного права; юридические факты административно-процессуального характера и процессуальные нормы, на основании которых у лица существует право на судебную защиту и которые регулируют процесс осуществления этого права; использование судом специальных процессуальных средств и механизмов при

разрешении спора, заявленного административным иском¹⁵.

Представленные теоретические положения, несомненно, согласуются с действующим административно-процессуальным законодательством и актуальны для целей, стоящих перед административным судопроизводством как способом защиты прав. В свою очередь, необходимо отметить, что административное судопроизводство призвано процессуально отражать особенности публично-правового спора, обеспечивая облегченный доступ гражданина к правосудию путем установления специальных процессуальных сроков обращения в суд, порядка подготовки дела к рассмотрению и самого рассмотрения дела, а также посредством определения следственной роли суда (в отличие от гражданского судопроизводства) с учетом истребования необходимых доказательств и документов, которые недоступны гражданину, осуществления судом иных мер по собственной инициативе, возложения бремени доказывания на орган администрации, поскольку процессуальное положение сторон в публично-правовом (административном) споре должно компенсировать определенное неравенство в положении субъектов публичного права, обеспечения справедливого разрешения возникшего публично-правового (административного) спора и оперативного исполнения судебного решения.

Исходя из накопленного научного материала по обсуждаемой тематике и действующего законодательства, можно выделить следующие отличительные признаки административного иска как процессуальной модели.

Во-первых, с помощью административного иска обеспечивается защита субъективных публичных прав и законных интересов участников публичных правоотношений. Из содержания административного иска должно следовать, что существует публично-правовой спор, обращающееся с иском лицо обладает субъективным публичным правом и полагает это право нарушенным.

Во-вторых, целями административного иска являются судебная защита и восстановление нарушенного субъективного публичного права или законного интереса участника публичного правоотношения. Требования, изложенные в административном исковом заявлении, связаны не только с оспариванием законности нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) властных органов, но и запрещением определенных действий или возложением обязанности по совершению действий в интересах административного истца.

В-третьих, стороной административного иска всегда является лицо, обладающее властно-публичной компетенцией. При этом властный субъект может выступать как инициатором возбуждения административного искового производства – административным истцом, так и лицом, к которому предъявлено требование о защите субъективного публичного права либо нарушенного законного интереса, – административным ответчиком.

В-четвертых, использование судом специальных процессуальных средств и механизмов при разрешении спора, заявленного административным иском, учитывающих фактическое неравенство субъектов административно-правовых отношений и предусматривающих в том числе особенности доказывания по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений.

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

² См.: Сахнова Т. В. Процессуальное право России : реальные идеалы // Проблемы защиты прав и законных интересов граждан и организаций : материалы Междунар. науч.-практ. конф. / Кубан. гос. ун-т. Краснодар, 2002. С. 268.

³ См.: Рязановский В. А. Единство процесса. М., 1996. С. 31–34.

⁴ См.: Зеленцов А. Б. Понятие и виды административного иска // Вестник Рос. ун-та дружбы народов. Сер.: Юридические науки. 2005. № 1. С. 20.

⁵ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

⁶ Письмо Верховного Суда РФ от 5 ноября 2015 г. № 7-ВС-7105/15 «Председателям верховных судов республик, краевых и областных судов Московского и Санкт-Петербургского городских судов, судов автономной области и автономных округов Российской

Подводя итоги, можно обозначить в качестве целей административного иска как средства защиты прав граждан и организаций от незаконных решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления: 1) установление законности акта (решения, действия (бездействия)); 2) защита субъективных публичных прав частных лиц. Помимо этого, исходя из общефилософского критерия теоретического понятия как формы логического мышления, образа, фиксирующего общие и существенные признаки и свойства предметов, явлений и отношений между ними, представляется обоснованным определить административный иск как требование, обращенное в суд первой инстанции, о проверке законности актов, решений, действий, которыми, по мнению лица, обращающегося в суд, нарушены его публично-правовые интересы или субъективные материальные права с целью защиты прав, свобод и законных интересов.

Федерации, Апелляционных судов Республики Крым и города федерального значения Севастополя». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁸ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же.

¹² См.: Осокина Г. Л. Иск (теория и практика) М., 2000. С. 31–32.

¹³ См.: Попова Ю. А. Административное судопроизводство в системе судов общей юрисдикции // Государство и право. 2002. № 5. С. 30–34.

¹⁴ Административное судопроизводство : учеб. для студентов высш. учеб. заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / А. В. Абсалямов, Д. Б. Абушенко, С. К. Загайнова [и др.]; под ред. В. В. Яркова. М., 2016. 560 с.

¹⁵ См.: Зеленцов А. Б. Указ. соч. С. 19–27.

Воронежский государственный университет

*Тимошинова С. Б., аспирант кафедры административного и муниципального права
e-mail: sofya.timoshinova@mail.ru
тел.: 8(952)555-75-75*

Voronezh State University

*Timoshinova S. B., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department
e-mail: sofya.timoshinova@mail.ru
tel.: 8(952)555-75-75*

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. К публикации принимаются материалы, содержащие результаты научных исследований, оформленные в виде полных статей, кратких сообщений, обзоров. В журнале могут быть опубликованы рецензии и материалы-обзоры проведенных научных конференций (форумов, семинаров).

1.2. Содержание присылаемых в редакционную коллегию журнала материалов и их оформление должны соответствовать установленным требованиям.

1.3. Материалы необходимо представлять в редакционную коллегию по почте или по электронной почте. В случае если материал направляется в редакционную коллегию по почте, нужно прилагать электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

1.4. Подписанный автором (соавторами) текст публикации оформляется одним файлом, который содержит следующую информацию и структуру:

- УДК;
- название статьи на русском и английском языках;
- инициалы и фамилия автора (соавторов);
- наименование образовательной, научной или иной организации, в которой автор (соавторы) работает (или занимает соответствующую должность);
- аннотация статьи на русском и английском языках;
- ключевые слова на русском и английском языках;
- текст статьи;
- сведения об авторе (соавторах) на русском и английском языках с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, занимаемой должности, номера (служебного, домашнего или мобильного) телефона, домашнего или служебного адреса, адреса электронной почты.

1.5. Для аспирантов и соискателей дополнительно необходимо прислать в редакцию журнала выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения организации) о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале или краткий отзыв научного руководителя с рекомендацией опубликования статьи.

1.6. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию, и в случае положительной рецензии – научному и контрольному редактированию.

1.7. Решение о публикации статьи принимается редакционной коллегией журнала.

1.8. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

2. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом Times New Roman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 сантиметра.

2.3. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (к сведению: 22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.4. Сноски концевые (оформляются после текста статьи).

2.5. Правила оформления сносок – в соответствии с ГОСТом 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления». Во избежание ошибок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.6. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.7. Наименования организаций, органов государственной власти, учреждений, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом употреблении в тексте.

2.8. Все таблицы должны быть упомянуты в тексте. Каждая таблица печатается на отдельной странице и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (колонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ – *. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, то приводится полностью его название.

2.9. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.10. Иллюстрации (фотографии) могут быть черно-белыми и цветными, отсканированы с

разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

3.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

3.2. В случае если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистам или экспертам.

3.3. В отдельных случаях возможна доработка (улучшение качества) статьи автором по рекомендации редакционной коллегии. Статья, направленная автору на доработку, должна быть возвращена в исправленном виде вместе с ее первоначальным вариантом в максимально короткие сроки. К переработанной рукописи

автору (соавторам) необходимо приложить письмо, содержащее ответы на сделанные редакцией замечания и поясняющее все произведенные в статье изменения.

3.4. Отказ в публикации возможен в случаях:

- несоответствия статьи профилю и специфике журнала;
- грубых нарушений, допущенных при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;
- несоответствия статьи критериям научного уровня и практической полезности;
- отрицательного заключения редакционной коллегии;
- опубликования статьи в иных изданиях или представления статьи для опубликования идентичных материалов в другие издания.

3.5. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

3.6. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

REQUIREMENTS TO THE MATERIALS DIRECTED TO AN EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION

1. GENERAL PROVISIONS

1.1 To the publication the materials containing the results of scientific researches issued in the form of full articles, short messages, reviews are accepted. Reviews and materials reviews of the held scientific conferences (forums, seminars) can be published in the journal.

1.2. The content of the materials sent to the editorial board of the journal and their arrangement must conform to the established requirements.

1.3. Materials should be sent to the editorial board by mail or by e-mail. In case material goes to an editorial board by mail, it is necessary to apply the electronic data storage device containing the file with the author's article.

1.4. The text of the publication signed by the author (coauthors) should be made out by **one file** which contains the following information and structure:

- UDK;
- article heading in Russian and in English;
- author's (coauthors') initials and surnames;
- name of educational, scientific or other organization where the author (coauthors) works (or holds any appointment);
- summary of the article in Russian and in English;
- key words in Russian and in English;
- text of article;
- data on the author (coauthors) in Russian and in English with the full indication of a surname, name, middle name, academic degree, academic status, primary place of employment, post, phone number (office, home or mobile), home or office addresses, e-mail.

1.5. For postgraduate students and degree-seeking students it is also necessary to send an extract from the minutes of chair (sector, division of the organization) about the recommendation of the sent material to publication in the journal or a short response of the research supervisor with the recommendation of publication of article to editorial board of the journal.

1.6. Articles sent to the editorial board shall be reviewed, and in case of the positive review – scientific and control correcting.

1.7. The decision on the publication of the article is made by the editorial board of the journal.

1.8. The publication of articles is free of charge.

2. REQUIREMENTS TO ARRANGEMENT OF THE MATERIALS DIRECTED TO THE EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION

2.1. The text is printed in a text editor of Win-Word; font - Times New Roman; size – 14th; interval – 1,5.

2.2. All page-sides shall be 2 centimeters.

2.3. The volume of article shouldn't exceed 16–18 pages (note: 22 pages, or 40 000 symbols, including gaps and punctuation marks, make one printed page).

2.4. References are made after the article.

2.5. References are arranged according to state standard specification 7.0.5 – 2008 "The bibliographic references. General requirements and rules of drawing up". In order to avoid mistakes the editorial board recommends not to reduce references independently, each time pointing out full data on the citing source.

2.6. All pages of the manuscript should be numbered.

2.7. Names of the organizations, public authorities, institutions, international organizations aren't reduced. All abbreviations and reductions, except for well-known, shall be deciphered at the first use in the text.

2.8. All tables shall be mentioned in the text. Each table is printed on the separate page and numbered according to its first mention in the text. Each column must have short heading (reductions and abbreviations can be used there). Explanations of terms, abbreviations are located in references (notes), but not in the table headings. The symbol – * is applied for references. If data from other published or unpublished source are used, its heading has to be named completely.

2.9. Schemes and charts shall be numbered and submitted in separate files.

2.10. Illustrations (photos) can be black-and-white or colored, scanned with the dimension of 300 dots per inch and kept in the separate file in the tif or jpg format.

3. THE DECISION TO PUBLISH AND TO REFUSE PUBLICATION

3.1. Sending the article to the journal, the author is obliged not to represent identical material to other publishers before decision on the publication is made.

3.2. The editorial board sends articles for the conclusion to specialists or experts in case if knowledge of narrow area of law is necessary to make decision on the publication.

3.3. According to the recommendation of the editorial board completion (quality improvement) of article by the author is in some cases possible. Article sent to the author to completion has to be returned in the corrected form together with its initial version in the shortest terms. The author (coauthors) needs to attach the letter containing answers to the remarks

made by edition and explaining all changes made in article to the processed manuscript.

3.4. Refusal in the publication is possible in cases:

- article's discrepancy to a profile and specifics of the journal;

- the rough violations in citing including references to statute rules;

- article's discrepancy to scientific level and practical usefulness criteria;

- negative conclusion of the editorial board;
- the article (or identical materials) is published or submitted for publication in other printed editions

3.5. Manuscripts submitted for publication are not returned.

3.6. The opinion of the editorial board does not always coincide with the author's point of view.