

# ЖУРНАЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИЗДАНИЕ

2018. № 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.);
- О. В. Баулин**,  
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т;
- П. Н. Бирюков**,  
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т;
- А. Н. Бумагин**,  
канд. юрид. наук, пред. Девятнадцатого  
арбитражного апелляционного суда  
(г. Воронеж);
- 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

- Зеленцов А. Б.** Ответственность в судебном административном праве (научно-полемические заметки).....5
- Спиридонов П. Е.** Некоммерческие организации как субъекты административного процесса.....27

### ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

- Кочетков А. В.** Рассмотрение арбитражными судами первой инстанции дел о взыскании обязательных платежей и санкций.....32
- Зуева Л. Ю.** О необходимости приведения в соответствие с требованиями КАС РФ порядка рассмотрения в суде материалов о помещении несовершеннолетних в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел или срока продления пребывания несовершеннолетних в центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел .....38
- Рогачева О. С.** Производство по новым или вновь открывшимся обстоятельствам в административном судопроизводстве.....43

### Трибуна молодого ученого

- Тимошинова С. Б.** Историко-правовой анализ развития отечественного законодательства о судебной защите от незаконных решений, действий (бездействия) органов государственной власти ..... 50
- Старилов М. Ю.** Актуальные проблемы судебной практики применения мер предварительной защиты по отдельным категориям административных дел (на примере Воронежской области) .....54

### ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

..... 61

**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. Подопрigора,**  
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.,  
Московский гос. юрид. ун-т  
имени О. Е. Кутафина (МГЮА),  
засл. юрист РФ;

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

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

**О. Н. Шемёнёва,**  
д-р 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**

Дата выхода в свет 29.03.2018.  
Формат 60×84/8. Уч.-изд.л. 8,3.  
Усл. п. л. 7,5. Тираж 200. Заказ 377

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

© Воронежский государственный  
университет, 2018  
© Оформление, оригинал-макет.  
Издательский дом ВГУ, 2018

# JOURNAL OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS



SCIENTIFIC AND PRACTICAL EDITION

2018. № 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);

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

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

**A. N. Bumagin**,  
candidate of legal sciences, chairman of the  
Nineteenth Arbitral Appeal Court (Voronezh);

**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;

**S. V. Kurchevskaya**,  
candidate of legal sciences,

## CONTENTS

### THEORY OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

**Zelentsov A. B.** Responsibility in the judicial administrative law  
(scientific and polemic notes) ..... 5

**Spiridonov P. E.** Non-profit organization as subjects of administrative  
process ..... 27

### ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

**Kochetkov A. V.** Consideration by arbitration courts of first instance  
cases for the recovery of compulsory payments and penalties ..... 32

**Zueva L. Yu.** About the need to bring in order to comply with the  
requirements of the Code of Administrative Proceedings of Russian  
Federation in order of consideration in court of materials on the placement  
of minors in temporary detention centers for juvenile offenders of law  
enforcement bodies or the extension of the stay of minors in temporary  
detention centers for juvenile offenders of law enforcement bodies ..... 38

**Rogacheva O. S.** Proceedings for new for to newly discovered facts  
in administrative legal proceedings ..... 43

### TRIBUNE OF YOUNG SCIENTIST

**Timoshinova S. B.** Historical and legal analysis of development  
of domestic legislation on the judicial protection against illegal  
decisions, actions (inaction) of public authorities ..... 50

**Starilov M. Yu.** Actual problems of judicial practice of application  
of preliminary protection measures for certain categories (on the  
example of the Voronezh region) ..... 54

**REQUIREMENTS TO THE MATERIALS DIRECTED  
TO AN EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION** ..... 63

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,  
Moscow State Law University  
named after O. E. Kutafin (MSAL),  
honoured lawyer of the Russian Federation;

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

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

**O. N. Shemeniova,**  
doctor 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, 2018  
© Design, original-model.  
Publishing House  
of Voronezh State University, 2018

# ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

УДК 342.9

А. Б. Зеленцов

*Российский университет дружбы народов*

## ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СУДЕБНОМ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ (НАУЧНО-ПОЛЕМИЧЕСКИЕ ЗАМЕТКИ)

*В статье предпринята попытка теоретической интерпретации концепта и отраслевого статуса судебного административного права как системы норм, регулирующих организацию и осуществление административного правосудия; исходя из этого концепта рассматриваются проблемные вопросы юридической природы административной ответственности, ее генезис и виды, обосновывается подход к административному судопроизводству как форме реализации административно-восстановительной ответственности, выявляются особенности административно-процессуальной ответственности как самостоятельного вида процессуальной ответственности.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* административное правосудие, судебное административное право, Кодекс административного судопроизводства РФ, уголовное право и административное наказательное право, административно-наказательная ответственность, административно-восстановительная ответственность, административно-процессуальная ответственность.

## RESPONSIBILITY IN THE JUDICIAL ADMINISTRATIVE LAW (SCIENTIFIC AND POLEMIC NOTES)

*The article attempts to give a theoretical interpretation of the concept and branch status of the judicial administrative law as a system of rules governing the organization and implementation of administrative justice. Based on this concept, the problematic issues of the legal nature of administrative responsibility, its genesis and types are considered, the approach to administrative proceedings as a form of realization of administrative and reparative responsibility is substantiated, the features of administrative and procedural responsibility as an independent type of procedural responsibility are revealed.*

*К е у w o r d s:* administrative justice, judicial administrative law, Code of administrative procedure (CAP) of the Russian Federation, criminal law and administrative penal law, administrative and penal responsibility, administrative and reparative responsibility, administrative and procedural responsibility.

### 1. Концепт судебного административного права в проблемном поле административно-процессуальной теории<sup>1</sup>

В соответствии с принципом «бритвы Оккама» научные рассуждения и дискуссии не должны загромождаться ненужными понятиями и излишними терминами, если можно обойтись без них. Этот принцип предписывает не плодить без необходимости новые понятия, если удается объяснить явление или объект в рамках уже существующих категорий.

В последние годы в связи с принятием и вступлением в силу КАС РФ в научный оборот был введен концепт «судебное административное

право» для обозначения и теоретического осмысления комплекса норм, регулирующих организацию и осуществление административного судопроизводства<sup>2</sup>. Этот концепт в качестве инновационной идеи получил поддержку в ряде современных публикаций<sup>3</sup>.

Исходя из принципа «бритвы Оккама» вполне правомерно может возникнуть целый ряд следующих вопросов. Зачем нужен этот новый концепт, если есть юридическая конструкция процессуального права, с которым в первую очередь связывается регламентация правосудия (гражданского, уголовного, административного)? Чем не устраивает в этом случае категория административно-процессуального права? Правомерно ли вообще связывать судебное

административное право с институтом юридической ответственности, коль скоро положения КАС РФ не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях (ч. 5 ст. 1) и реализация административной ответственности остается за рамками его правового регулирования? Поиск ответов на эти вопросы неизбежно выводит на новое проблемное поле, которое обозначилось в результате законодательных преобразований, направленных на формирование в России демократического правового государства.

В контексте теоретической интерпретации этих преобразований принцип «бритвы Оккама» сам имеет ограничения, поскольку применим только в тех случаях, когда в науке, в обществе и правовой системе не происходят масштабные изменения, иначе, отсекая и выводя за рамки господствующей парадигмы всё «лишнее», в условиях формирующихся новых тенденций можно упустить нечто ценное и перспективное.

Обращение к использованию концепта судебного административного права (САП) обусловлено не только и не столько возрождением концепции судебного права в современном отечественном правоведении, сколько обострением кризиса господствующих концептуальных подходов к пониманию административного судопроизводства, его места и роли в современном государстве, вызванным вступлением в силу КАС РФ<sup>4</sup>. Сложившиеся в советскую эпоху парадигмы процессуальной теории вошли в противоречие с потребностями правового регулирования, отражающими современные тенденции правового развития. В русле этих тенденций стала очевидной ограниченность доминирующих представлений об административно-процессуальном праве как системе норм, регулирующих исключительно деятельность органов исполнительной власти, и административном судопроизводстве как форме реализации административной ответственности за административные проступки, предусмотренные КоАП РФ.

В КАС РФ нашла отражение новая концепция административного судопроизводства как искового производства по административным спорам, выступающего формой защиты прав и законных интересов частных лиц (граждан и организаций) от неправомερных актов публичной власти. Эта концепция очерчивает новое проблемное поле в рамках комплекса правовых норм, регулирующих организацию и осуществление административного правосудия. В самом общем виде этот комплекс норм может быть обозначен как «право административного правосудия» или «право административной юстиции». В современной литературе для его обозначения используются также такие названия,

как: «судопроизводственное административное право»<sup>5</sup>, «административно-процессуальное право»<sup>6</sup>, «судебное административно-процессуальное право»<sup>7</sup>, «судебное административное право»<sup>8</sup>, «административно-юстиционное право» (Ю. Н. Стариков) и др. Многообразие этих наименований неизбежно ставит вопрос о ключевой, титульной категории в понятийном ряду теории «права административного правосудия»: может ли на статус такой категории претендовать понятие «административно-процессуальное право» либо более предпочтительным является использование концепта «судебное административное право» или иных категорий?

В украинской процессуальной теории, например, ответ на этот вопрос упрощается тем, что в КАСУ 2005 г. административный процесс прямо определяется как правоотношения, складывающиеся при осуществлении административного судопроизводства (ст. 2). Исходя из этого в литературных источниках отождествляются административный и судебный процессы, административно-процессуальное и административное судебное право<sup>9</sup>.

В России – в отсутствие прямого законодательного решения этого вопроса в КАС РФ – понятие «административно-процессуальное право» не может претендовать на роль титульной категории, аналогичной той, какую, например, термин «гражданское процессуальное право» играет для обозначения комплекса норм, регламентирующих отправление гражданского правосудия. С одной стороны, это обусловлено тем, что в соответствии со ст. 72 Конституции РФ административно-процессуальное законодательство формируется совместно Российской Федерацией и субъектами РФ, тогда как гражданско-процессуальное законодательство согласно ст. 71 Конституции – исключительно Российской Федерацией. Соответственно, в исключительное ведение Федерации входит не административно-процессуальное законодательство, а только его часть – законодательство об организации и отправлении административного правосудия. С другой стороны, в настоящее время понятие административно-процессуального права характеризуется неоднозначностью и значительным разбросом смыслов в его понимании и интерпретации.

Трактовка административно-процессуального права как «права административного правосудия» не согласуется с еще доминирующим в силу исторических причин представлением о нем как праве, регулирующем деятельность исполнительной власти, и предполагает смену его парадигмы. В этом контексте предпочтительность понятия «судебное административное право» как инновационной конструкции в

современных условиях может быть обоснована целым рядом следующих аргументов.

1. Категория судебного административного права в российском правоведении стала использоваться еще в XIX в. в качестве синонима административной юстиции, которая рассматривалась как самостоятельная ветвь судебного права<sup>10</sup>. В советский период эта категория отсутствовала в юридическом лексиконе, поскольку административная юстиция длительное время считалась «чуждым буржуазным институтом», а возможность *судебной защиты* прав граждан от неправомερных актов государственного управления на конституционном уровне была признана лишь во второй половине 70-х гг. прошлого века. Обращение к этому понятию в литературе наблюдается вновь в 90-е гг. XX в. в связи с определением места и значения административной юстиции в предметном поле административного права (например, в работах К. С. Бельского и др.) Таким образом, эта категория не является столь уж новой для российского правоведения. С принятием КАС РФ новой стала правовая реальность, которая обусловила востребованность этого понятия.

2. Схожая юридическая конструкция получила разработку в конституционно-правовой науке, где она используется для интерпретации комплекса норм, регулирующих отправление конституционного правосудия, которое позиционируется как конституционное судебное право или *судебно-конституционное право*<sup>11</sup>.

3. Учитывая, что значительную часть комплекса норм, обозначаемого термином «судебное административное право», составляют административно-процессуальные нормы, этот термин в известной мере может рассматриваться в качестве синонима таких понятий, как «судебное административно-процессуальное право» либо «судопроизводственное административное право», и располагаться вместе с ними в одном синонимичном ряду. Однако судебное административное право является более глубокой по своему объему категорией, позволяющей охватить и выразить не только особенности *судебно-административного процесса*, но и специфику организационной структуры и организационно-правовых институтов административной юстиции.

Такой концепт, исходящий из понимания права административного правосудия в единстве двух его сторон – организационной (материальной) и формальной (процессуальной) – является более предпочтительным и логически оправданным, чем выделение в процессуальном праве двух самостоятельных частей в виде *организационного процессуального права*, к которому относится комплекс норм, регулирующих

организацию, компетенцию, принципы построения органов судебной власти, и *функционального процессуального права*, определяющего порядок их функционирования в процессе разрешения споров<sup>12</sup>.

В отечественной процессуальной науке эти две выделяемые зарубежными авторами составляющие процессуального права, как правило, выражаются через описание организационных и процессуальных начал судопроизводства и выделение двух групп процессуальных принципов: организационных и функциональных.

Примечателен в этом плане подход Ю. А. Поповой, которая в своей концепции судопроизводственного права как суперотрасли, включающей такие отрасли, как уголовно-судопроизводственное, гражданско-судопроизводственное, административно-судопроизводственное право, относит к предмету его регулирования и вопросы *судоустройства*. По ее мнению, нет оснований для исключения норм, регулирующих *судоустройство*, из понятия и структуры судопроизводственного права как суперотрасли<sup>13</sup>.

Данная концепция при всей ее оригинальности вряд ли может быть признана в полной мере удачной, поскольку содержит попытку объединить в рамках процессуального права как целостного образования не только процессуальные, но и материальные нормы. Более логичным является подход, объединяющий эти нормы в рамках конструкции судебного права, включающей *судоустройственную* и *судопроизводственную* (судебно-процессуальную) части. Применительно к *судебному административному праву* справедливость и обоснованность этого подхода подчеркивает профессор Ю. Н. Стариков<sup>14</sup>. Он отмечает, что такая концепция отличается от традиционно используемых в учебниках по гражданско-процессуальному праву схем, по общему правилу практически не затрагивающих *судоустройственную проблематику* и акцентирующих внимание исключительно на «процедурно-технологической» стороне *отправления правосудия*. Выделение двух этих сторон, полагает Ю. Н. Стариков, в трактовке *судебного административного права* как права административной юстиции вполне обосновано. При этом он прогнозирует, что особое развитие и смысловое наполнение *судоустройственной проблематики* может получить в случае создания в России административных судов.

Таким образом, в современных условиях идея *судебного административного права* приобретает значение концепта, выступающего в качестве базовой единицы новой концептуальной схемы, которая позволяет обеспечить систематизацию новых знаний об особенностях орга-

низации и функционировании административной юстиции в России. Эвристическое значение этого концепта состоит в том, что он:

1) позволяет дать *многомерное* представление об административной юстиции и *не сводит* право административной юстиции только к одной ее стороне или составляющей части – судебному административно-процессуальному праву (судопроизводственному административному праву), регулирующему осуществление административного судопроизводства и не охватывающему организационно-структурную сторону административного правосудия;

2) создает теоретические предпосылки для нового *интегративного понимания административно-процессуального права*, поскольку уходит от отождествления этого права с комплексом норм, регулирующих осуществление административного судопроизводства. При таком отождествлении за пределами административно-процессуального права (в его широком, интегративном понимании) остается другая его важная часть – *административно-процедурное право*, определяющее административные процедуры деятельности органов исполнительной власти. В рамках этой новой парадигмы административно-процессуальное право предстает в единстве его составляющих: судебного административно-процессуального права и административно-процедурного права или административно-исполнительного права<sup>15</sup>;

3) концепт судебного административного права позволяет, с одной стороны, четко разграничить судоустройственные и судопроизводственные (процессуальные) нормы, регулирующие организацию и отправление административного правосудия, а с другой – объединить их в целостной юридической конструкции без произвольного смешения материальных и процессуальных норм. В результате судебное административное право (САП) может быть представлено как целостное единство двух относительно самостоятельных частей: а) судоустройственного административного права, определяющего организационные аспекты отправления административного правосудия, и б) судебного административно-процессуального права (судопроизводственного административного права).

## 2. Проблема отраслевой принадлежности комплекса норм, регулирующих отправление административного правосудия

В современной процессуальной теории вопрос о том, можно ли рассматривать право административного правосудия (САП) в качестве самостоятельной отрасли права, является дискуссионным. В решении этого вопроса наметилось три основных подхода.

Один из них начал формироваться на этапе становления комплекса норм, регламентирующих осуществление административного судопроизводства, и рассматривал этот комплекс в качестве подотрасли или института административного права<sup>16</sup>. Такой подход отражал реальности правового регулирования в данной сфере в отсутствие кодифицированного судебного-административного процессуального акта, каковым ныне является КАС РФ. В современных условиях этот комплекс норм, имеющий своей основой КАС РФ, приобрел такое же значение по отношению к административному праву, как гражданское процессуальное право, регламентирующее отправление гражданского правосудия, по отношению к гражданскому праву. Включение судебного административно-процессуального права в систему административного права в качестве подотрасли ныне равнозначно включению гражданского процессуального права в качестве подотрасли в систему гражданского права. Вместе с тем разграничение административного права и судебного административного права как двух самостоятельных нормативных комплексов не исключает, а предполагает необходимость изучения в *рамках административно-правовой науки* важнейших системных аспектов, процедур и средств судебной защиты субъективных публичных прав и законных интересов частных лиц от неправомερных актов публичной администрации и юрисдикционных форм контроля за законностью ее деятельности, а также изложения этой проблематики в учебниках административного права, как это удачно сделано, например, в учебнике, изданном под редакцией профессора Ю. Н. Старилова<sup>17</sup>.

Второй подход представлен позицией ученых (главным образом представителей гражданско-процессуальной науки), которые рассматривают судебное административно-процессуальное право как *подотрасль гражданского процессуального права*<sup>18</sup>. В обоснование этой позиции приводятся различные доводы.

Так, по мнению С. П. Грубцовой, факт автономности, обособленности и возможности существования норм, регламентирующих административное судопроизводство, вне рамок гражданского процессуального права только на первый взгляд свидетельствует в пользу отраслевой самостоятельности судебного административного процессуального права<sup>19</sup>. При решении данного вопроса, полагает автор, не следует отождествлять отрасль права и отрасль законодательства. Законодательное обособление норм административного судопроизводства в отдельном кодифицированном акте не может трактоваться как автоматическое признание за

данными нормами статуса самостоятельной отрасли права. При определении правового статуса этих норм, по мнению С. П. Грубцовой, следует исходить из того, что данные нормы «имеют много общего с нормами гражданского процессуального права как нормативного образования» и, соответственно, должны рассматриваться в качестве его подотрасли.

Таким образом, если доводить рассуждения указанного автора до их логического завершения, выстраивается внутренне противоречивая конструкция: комплекс законодательных норм, регулирующий отправление административного правосудия, является самостоятельной, обособленной от гражданско-процессуального законодательства, отраслью, но должен рассматриваться в качестве подотрасли гражданско-процессуального права в силу того, что нормы этого нового самостоятельного комплекса имеют много общего с нормами гражданского процессуального права. Этот аргумент – один из самых распространенных в обосновании статуса «права административной юстиции» как подотрасли гражданского процессуального права. При этом в качестве одного из важнейших доводов в пользу данной концепции используется утверждение о том, что многие из содержащихся в КАС РФ положений являются либо прямым заимствованием положений ГПК РФ и АПК РФ, либо не всегда удачной их модификацией<sup>20</sup>.

Не вдаваясь в тонкости подсчетов объема совпадений структуры КАС РФ со структурой ГПК РФ, которые делают некоторые критики, отметим ряд важных моментов:

1. Отдельные заимствования (и модификации) при разработке КАС РФ были неизбежны, поскольку исторически гражданско-процессуальная форма служила референтной моделью для правового регулирования судебного административного процесса. Отсюда известная тождественность и схожесть отдельных принципов и институтов этих процессов. Более того, в судебно-административном процессе многих государств прямо допускается возможность применения положений ГПК, если принципиальные отличия обоих видов судопроизводства этого не исключают. Так, в административном судопроизводстве ФРГ законом прямо допускается применение целого ряда положений Гражданского процессуального уложения, в частности, об отводах участников процесса, о процессуальной правоспособности, о процессуальном соучастии, о порядке собирания процессуальных доказательств и др. Однако это не лишает административно-процессуальное право значение самостоятельной отрасли.

2. Констатация генетической связи между гражданским процессом и судебным админи-

стративным процессом не исключает постановки вопроса о «метаморфозах заимствования процессуальных форм» в историческом развитии российского права. Появление в ГПК РФ подраздела, регулирующего производство по делам, возникающим из публично-правовых отношений, было предопределено природой этих отношений и необходимостью установления исключений из общих правил гражданского судопроизводства и дополнений к ним. Имплементация в ГПК положений, определяющих эти исключения и дополнения, не могла при их разработке обойтись без заимствований из опыта административно-процессуального регулирования, включая досоветский и зарубежный опыт правовой регламентации административной юстиции. К таким положениям относятся, в частности, изначально не свойственные гражданскому правосудию положения об активной роли суда, о возможности выхода при рассмотрении дел из публично-правовых отношений за рамки предмета и основания заявленных требований, об особом порядке распределения по этим делам бремени доказывания, и др.

В результате выделения из ГПК РФ этих положений (принципов, институтов), не свойственных природе гражданского судопроизводства, при создании КАС РФ возникла видимость заимствования этим кодексом гражданско-процессуальных норм, тогда как в действительности это означало самоопределение комплекса административно-процессуальных норм, установленных и заимствованных ГПК для регулирования судебного административного процесса и отпочковавшихся от него. В силу этого установление в КАС РФ указанных положений означало не что иное как их реинтеграцию в систему норм, регламентирующих осуществление административного правосудия.

3. Имеющиеся заимствования в КАС РФ отдельных положений ГПК РФ и АПК РФ, на которые указывают его критики, обусловлены объективными и субъективными причинами, повлиявшими на правотворческий процесс, особенностями национальной юридической техники. Однако даже их возможное наличие не в состоянии принизить значение КАС как исторического акта, который легализовал административную юстицию в качестве неотъемлемого элемента Российского правового государства и обозначил переворот в понимании ее миссии и функций. Реализованная в нем концепция административного судопроизводства как формы защиты прав граждан от неправомερных актов публичной власти нашла выражение в современных процессуальных правилах, институтах и принципах, в полной мере отвечающих миро-

вым стандартам правового регулирования административной юстиции.

Даже если допустить, что часть установленных в КАС РФ норм «имеет много общего» с нормами гражданского процессуального права, на чем настаивают отдельные представители гражданско-процессуальной науки, то нельзя игнорировать их юридическую природу и не замечать, что по своей сущности они являются *административно-процессуальными*, а не *гражданско-процессуальными*. Соответственно, в силу своей правовой природы, обусловленной спецификой обслуживаемой материально-правовой отрасли, они не могут выступать в своей совокупности в качестве подотрасли гражданского процессуального права.

При этом нельзя не отметить тот факт, что «много общего» с нормами гражданско-процессуального права имеют нормы также арбитражно-процессуального права и можно обнаружить немало заимствований и совпадений структуры АПК РФ со структурой ГПК РФ. Однако это не вызывает у противников КАС РФ возражений против придания системе норм, регламентирующих судопроизводство в арбитражных судах, статуса самостоятельной отрасли права. Этот отраслевой статус за так называемым арбитражно-процессуальным правом признается, несмотря на то что ст. 118 Конституции РФ не использует категорию «арбитражное судопроизводство» (в отличие от административного) в качестве самостоятельной формы осуществления судебной власти. В действительности же так называемая отрасль арбитражно-процессуального права состоит из двух разнородных по своей юридической природе комплексов норм: а) системы норм, регулирующих гражданское судопроизводство (ст. 28 АПК РФ), которая является собой, по сути, подотрасль гражданского процессуального права, и б) системы норм, регулирующих административное судопроизводство (ст. 29 АПК РФ), т. е. отправление административного правосудия в арбитражных судах, и образующих подотрасль судебного административного права.

В настоящее время есть все основания утверждать, что судебное административное право (САП) может и должно позиционироваться в качестве новой отрасли права, равноценной по своему статусу уголовно-процессуальной и гражданско-процессуальной отраслям. САП отвечает традиционным признакам отрасли, каковыми являются предмет и метод, а также и *другим критериям*, которые используются в научной литературе для характеристики признаков отрасли права. К числу таких критериев, например, относятся: а) критерий формирования самостоятельного правового режима, обус-

ловливающего целесообразность выделения отрасли; б) критерий социальной значимости цели и задач комплекса норм, регулирующих определенный вид общественных отношений; в) критерий общественной потребности и государственного интереса в формировании отрасли права; г) критерий обособления отрасли в научной и академической сфере, т. е. как науки и учебной дисциплины; д) критерий формально-юридической (законодательной) обособленности отрасли от других отраслей; е) критерий определенной внутренней структуры – критерий системной организации соответствующего комплекса норм. Использование этих критериев применительно к комплексу норм, регулиющему отправление административного правосудия – судебному административному праву, – неизбежно приводит к выводу о наличии у него отраслевого статуса<sup>21</sup>.

Несомненно, указанные критерии отраслевого статуса не исчерпывают весь их возможный перечень. В частности, в современной литературе высказывается идея о том, что наличие самостоятельного института юридической ответственности в структуре отрасли относится к одному из дополнительных признаков, подчеркивающих самостоятельность соответствующей отрасли права, что, в свою очередь, рассматривается как показатель ее совершенства и сформированности<sup>22</sup>. В этом ракурсе несомненный интерес представляет проверка тезиса об отраслевом статусе комплекса норм, регулирующих административное судопроизводство, на предмет его соответствия этому дополнительному критерию.

### 3. Современные походы к административной ответственности как методологическая основа исследования ответственности в судебном административном праве

Категория юридической ответственности – одна из фундаментальных и самых дискутируемых в отечественном правоведении. В отсутствие нормативной дефиниции используемые в науке определения юридической ответственности отличаются разнообразием и противоречивостью методологических подходов, которые порождают разногласия относительно ее сущности, видов, взаимосвязи со смежными правовыми категориями. В число дискуссионных входят и вопросы, связанные с пониманием административной ответственности, ее юридической природы, соотношения с уголовной ответственностью. Интерес к этим вопросам в отечественном правоведении актуализируется в связи с вступлением в силу КАС РФ.

На первый взгляд, проблемы, касающиеся реализации административной ответственности

сти, остаются за рамками правового регулирования КАС РФ, поскольку его положения не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях. Однако происходящие в законодательстве и правовой науке изменения заставляют по-новому взглянуть на проблему административной ответственности в контексте концептуальной парадигмы КАС РФ. Эта проблема имеет два аспекта: материально-правовой и процессуально-правовой.

В материально-правовом плане суть данной проблемы выражается в том, что в основе доминирующей ныне теории административной ответственности лежат представления об административном правонарушении исключительно как деянии, предусмотренном ст. 2.1 КоАП РФ. При этом административная ответственность понимается как применение к лицам, совершившим административное правонарушение, административных наказаний, виды которых определяются ст. 3.2 КоАП РФ. Такой подход к пониманию административной ответственности в отечественном правоведении в последние годы всё более становится объектом критического переосмысления.

При этом прослеживается формирование двух основных направлений, получающих в современной литературе теоретическое, историческое и сравнительно-правовое обоснование. Одно из них представлено концепцией «уголовного права в широком смысле» или «единого наказательного права», реализация которой предполагает устранение дуализма российского репрессивного права, объединяющего в своей системе уголовную и административную ответственность. Другое направление имеет целью уточнение сущности и предмета административно-деликтного (наказательного) права с целью преодоления системного кризиса в определении его границ и сферы административной ответственности.

В основе концепции «единого наказательного права» лежат суждения о том, что существование права административных правонарушений является искусственно поддерживаемым пережитком советского времени. Сформировавшееся в этот период представление о существовании административной ответственности, наряду с уголовной ответственностью, рассматривается как ошибочное, поскольку административная ответственность при таком ее понимании есть не что иное как разновидность ответственности уголовной или, точнее, ответственности наказательной (карательной)<sup>23</sup>. В рамках этого подхода, представленного целым рядом концепций, высказываются сомнения в необходимости существования в России института

административного правонарушения и законодательства об административных правонарушениях, включая КоАП РФ<sup>24</sup>.

В частности, оригинальное решение этой проблемы предлагает профессор Ю. П. Соловей при обосновании концепции Полицейского кодекса РФ. Он считает целесообразным включить в этот кодекс раздел «Полицейские взыскания», который закреплял бы перечень так называемых полицейских правонарушений, виды полицейских взысканий, порядок их применения и исполнения. В целях оперативности разрешения малозначительных конфликтных ситуаций в качестве полицейских взысканий логично установить, как это принято во многих зарубежных странах, лишь предупреждение и штраф, применяемые «на месте». Подобный шаг потребует отказаться от ставшими привычными понятий «административное правонарушение» и «законодательство об административных правонарушениях». Вследствие этого, как полагает Ю. П. Соловей, необходимость в КоАП РФ отпадет и его нормы о соответствующих административных наказаниях, назначаемых по сути дела за уголовные проступки, и порядке их исполнения должны отойти к УК РФ и УИК РФ<sup>25</sup>.

Исходным положением второго направления, связанного с переосмыслением сущности административной ответственности, является представление об административном правонарушении как *нарушении норм именно административного права*. На основе последовательного применения этого подхода делается вывод о том, что в настоящее время российское административно-деликтное (наказательное. – А. З.) законодательство существенно отклонилось от сути административных правоотношений, что неминуемо приводит к системному кризису в определении его границ<sup>26</sup>.

Данные отклонения обнаруживаются в том, что большинство проступков, которые содержатся в КоАП РФ, непосредственно не посягают на отношения, обеспечивающие нормальное осуществление функций и полномочий органов публичной власти, связанных с управлением. Административные правонарушения в собственном смысле этого слова должны охватывать противоправные деяния, содержащие нарушения правил и норм в сфере государственного управления и исполнительной власти. Между тем административная ответственность в соответствии с КоАП может применяться за противоправные деяния, посягающие на общественные отношения, которые регулируются различными отраслями права (земельным, гражданским, административным и др.) Соответственно, часть противоправных деяний (например, занятие проституцией, мелкое хулиганство,

мелкое хищение, правонарушения, связанные с незаконным оборотом наркотиков, и др.), ныне относящихся к административным правонарушениям, следует перевести в разряд уголовных проступков<sup>27</sup>.

Однако такой подход вряд ли способен теоретически обеспечить преодоление системного кризиса в определении границ административно-деликтного права, когда вопрос приобретает более масштабное значение и предполагает изменение господствующей парадигмы административного правонарушения и административной ответственности. В то же время нельзя признать в полной мере обоснованной и концепцию «единого наказательного права», отказывающую административному правонарушению и административной ответственности в праве на существование *в принципе*. Эта концепция выстраивает упрощенную модель, в которой юридическая ответственность может носить либо компенсаторный характер (когда пострадавшей стороне возмещаются ее убытки, в связке «потерпевший–виновный» государство остается по большей части незаинтересованным арбитром; это – модельная схема гражданской ответственности), либо наказательный, карательный характер (когда в связке «потерпевший – виновный» место первого занимает государство, карающее виновного, – модельная схема наказательной или уголовной ответственности). Ничего промежуточного в виде административной ответственности такая модель не предполагает<sup>28</sup>. Однако эта модель, несомненно, требует определенных уточнений в контексте исторического опыта и компаративных исследований.

#### 4. Юридическая конструкция административной ответственности в историко-правовом и сравнительно-правовом контекстах

Обращение к генезису проблемы показывает, что исторически в правовой науке и законодательстве сложились два подхода к пониманию административных правонарушений и административной ответственности.

Один из них рассматривает административное правонарушение как правонарушение администрации (публичных служащих, государства), выраженное в нарушении прав частных лиц (граждан и организаций) посредством издания неправомерного административного акта, неправомерность которого выявляется и устраняется в процессе разрешения спора между частными лицами и администрацией. Соответственно, административная ответственность – это *ответственность публичной администрации* и государства за их неправомерные действия (бездействие) и решения. Такое представление о сущности административных пра-

вонарушений и административной ответственности легло в основу построения системы административной юстиции и административного законодательства практически всех государств романо-германской правовой семьи.

В качестве критерия выделения самостоятельной административной ответственности в данном случае служит статус субъекта права, ответственного за свои действия, а именно – публичной администрации, представляющей государство. Классическая модель этой ответственности строится на основе двух основных положений:

1. Применение административной ответственности к частным лицам лишено смысла: для обеспечения их правомерного поведения в сфере публичного управления достаточно традиционных гражданской, а также уголовной, т. е. наказательной ответственности.

2. Государство также ответственно за действия своей публичной администрации, совершаемые в процессе управления, способные нарушить закон и причинить вред частным лицам. Однако государство, как носитель власти, не может нести ответственность в том же режиме, что и частные лица. Отсюда необходим особый вид ответственности государства перед частными лицами за неправомерные акты публичной администрации, которую на Западе называют «административной ответственностью»<sup>29</sup>.

В данном случае в качестве административного правонарушения, являющегося основанием этой ответственности, выступает издание дефектного административно-правового акта, законность или незаконность которого устанавливается в административно-спорном процессе, по административному иску частного лица, полагающего свои права нарушенными этим актом.

Второй подход исторически трактует административное правонарушение как неисполнение частными лицами административных распоряжений или такие деяния, за совершение которых предусматривался административный порядок наложения наказаний. Цель ответственности за такие деяния, налагаемой административными органами, – не восстановление нарушенного в административном правоотношении права, а наказание заслушание, кара за нарушение запрета<sup>30</sup>.

Формирование данного подхода связано с концепцией, которая первоначально воплотилась во французском Уголовном кодексе (точнее – Кодексе наказаний (*Code penal*) 1810 г.<sup>31</sup> Эта концепция исходила из того, что любое нарушение закона, наказуемое государством, входит в состав уголовного права (права наказаний) вне зависимости от строгости нака-

зания. Соответственно, само это право было не столько правом о преступлениях (фр. *droit criminel*), сколько правом о наказаниях (*droit penal*). Все нарушения закона, подлежащие наказанию, подразделялись на три вида: преступления (*crimes*), проступки (*d lits*) и правонарушения (*contraventions*). В XIX в. концепция французского Кодекса наказаний стала доминирующей во многих странах романо-германской правовой семьи. В XX в. классическое уголовное (наказательное) право столкнулось с проблемой роста мелких нарушений правовых запретов, наказуемых штрафом, рассмотрение которых по традиционным судебным процедурам вызвало перегруженность судов. Решение этой проблемы, как отмечает Л. В. Головкин, осуществлялось двумя путями<sup>32</sup>:

1) одни страны (Франция, Бельгия и др.) сохранили трехчленную классификацию наказуемых деяний, оставив «правонарушения» (*contraventions*) в формальных границах своих УК, но максимально упростили производство по ряду «правонарушений», переведя их из компетенции суда в компетенцию административных органов (прежде всего полиции), которые действуют на основании УПК в рамках упрощенных процедур;

2) другие страны (Германия, Италия, Испания и др.) вывели мелкие «правонарушения» из своих УК, оставив в их рамках двухзвенную классификацию деяний: преступления и проступки. При этом бывшие уголовные правонарушения превратились просто в «мелкие правонарушения». В некоторых странах их стали обозначать «административными» в той мере, в какой санкции за их совершение стали возлагать не на суды, а на административные органы. В Германии, например, идея автономного «уголовно-административного законодательства» реализовалась в Законе от 2 января 1975 г., который создал отдельный от формального уголовного права институт мелких правонарушений – *ordnungswidrigkeiten* (OWI).

Как отмечает российский исследователь М. А. Штатаина, четкая концептуальная основа, позволяющая отграничить уголовные и административные наказания, в большинстве западных стран отсутствует и при выявлении административных наказаний зачастую применяются формальные критерии – форма их правового закрепления и орган, уполномоченный их назначать. При этом административные наказания называются, как правило, административными санкциями (*sanctiones administratives, sanciones administrativas*). В качестве таковых признаются либо сами административные наказания, либо часть административного решения, в которой они устанавливаются<sup>33</sup>.

Таким образом, в современных государствах романо-германской правовой семьи выделяются две системы права наказаний: 1) система классического уголовного права с традиционным трехчленным подразделением уголовных правонарушений и 2) система, оставляющая в рамках классического уголовного права только категории преступления и проступка и выделяющая из него «право мелких санкций» или «административных санкций», налагаемых за «мелкие правонарушения». В этом случае наказания (прежде всего в виде штрафа) за определенные неопасные правонарушения налагаются административными органами, что не исключает возможности последующей судебной защиты. В силу административного порядка наложения таких наказаний «право мелких санкций» получило обозначение *уголовное административное право*.

В доктрине европейских государств выдвигаются и обосновываются различные подходы к пониманию данного права. В частности, в испано-язычных странах для его обозначения используют различные термины: уголовное (*penal*) или наказательное (*sancionador*), которые обычно рассматриваются как синонимы. При этом в отдельных странах (например, в Испании, Мексике) чаще применяется термин *sancionador*, который может быть переведен на русский язык как «санкционное».

Согласно испанской концепции уголовного (наказательного) административного права, государство обладает единым *ius puniendi*, которое в зависимости от предписания закона могут осуществлять не только суды, но и административные власти. При этом нормы, регулирующие административную наказательную деятельность публичной администрации по применению административных санкций, рассматриваются как часть *административного права*, которую принято обозначать как административное наказательное право<sup>34</sup>. Это право определяется как совокупность установлений, которые исходят от публичной власти, являются частью публичного порядка и устанавливают наказания за непредусмотренные уголовным кодексом деяния, состоящие в неисполнении обязанностей в отношениях с публичной администрацией и обозначаемые как нарушения (*contravenciones*) или упущения (*faltas*)<sup>35</sup>.

Вопросы разграничения между классическим уголовным правом и уголовным административным правом специально обсуждались на 14-м Конгрессе Международной ассоциации уголовного права (Вена, 2–7 октября 1989 г.), который принял Рекомендации о критериях разграничения уголовного права (*criminal law*) и административно-уголовного права (*adminis-*

*trative penal law*). В п. 5 вводной части этих Рекомендаций подчеркивается, что административное наказательное (уголовное) право схоже с уголовным правом тем, что предусматривает репрессивные санкции. Эта схожесть обязывает к применению в административном наказательном праве базовых принципов материального уголовного права и надлежащей процедуры<sup>36</sup>.

В русле этих Рекомендаций Европейский суд по правам человека в целом ряде своих решений исходит из того, что любые «административные правонарушения» остаются частью уголовного права в широком смысле (*criminal matter* или *matière pénale*). Это означает, что любое государство вправе вывести за границы формального уголовного права определенные деяния, используя для их обозначения любую терминологию, однако оно обязано сохранять при производстве по ним всю полноту гарантий, установленных для «уголовных дел»<sup>37</sup>.

В сравнительно-правовом контексте эволюция подходов к пониманию административного правонарушения в России обнаруживает свои определенные особенности. В досоветский период в качестве административного правонарушения понимались нарушения, допущенные администрацией, которые обозначались как «административная неправда» (административный деликт). В отличие от правонарушений, образующих «уголовную неправду», отмечал И. Т. Тарасов, администрация совершает правонарушения более тонкого и сложного характера, издавая акты, нарушающие права и свободы граждан. Именно эти правонарушения, называемые «административной неправдой», служат основанием для подачи жалобы в суд<sup>38</sup>.

Таким образом, административное правонарушение понималось как нарушение прав и свобод граждан посредством издания неправомерных административных актов, и, соответственно, административная ответственность – как ответственность администрации. При этом неисполнение частными лицами административных распоряжений и запретов относилось к уголовным деяниям в виде проступков, предполагающих уголовную ответственность.

Однако после Революции 1917 г. в понимании административного правонарушения и административной ответственности происходит историческая метаморфоза: отказ от понятия административного правонарушения как нарушения публичной администрацией субъективных прав посредством издания незаконного административного акта и переход к парадигме административного правонарушения как неисполнения гражданами административных распоряжений и запретов, а также таких деяний, за совершение которых предусматривалось нака-

зание, налагаемое в административном порядке. В результате, как верно отмечалось в научной литературе, из средства контроля за решениями органов государственной власти институт административных правонарушений, как, собственно, и вся отрасль административного права, превратился в «придаток» уголовного права, обеспечивая контроль государства над обществом, охраняя правопорядок угрозой наказания<sup>39</sup>.

При этом изначально само название «административная ответственность» стало обозначать ответственность в виде различного рода наказаний, налагаемую в административном порядке<sup>40</sup>. Соответственно, эта ответственность называется административной не потому, что проистекает из неисполнения обязанностей в административном правоотношении, а в силу того, она применяется административными органами.

Таким образом, исторически сложилось так, что в рамках ныне действующей парадигмы административной ответственности термин «административный» указывает не на сферу общественных отношений, где совершается правонарушение, а на обстоятельства, свидетельствующие о его последствиях в виде административного принуждения, которое применяется административными органами, т. е. во внесудебном порядке на основе специально установленных для этих органов административно-процессуальных норм. Однако в постсоветский период происходит еще одна историческая метаморфоза: в рамках КоАП РФ правом налагать административные наказания, по общему правилу, наделяется суд, а не административные органы. За этими органами остается право применять за мелкие проступки только незначительные наказания в виде предупреждения и административного штрафа. При этом следует отметить, что большинство из налагаемых судом административных наказаний классифицируются Европейским судом по правам человека как «уголовные наказания» (например, административный арест, лишение права управлять транспортным средством, выдворение иностранцев и др.)

Полагаем, что наказания, предусмотренные КоАП РФ и налагаемые судом, потеряли ныне право называться административными и должны быть переведены в разряд уголовных наказаний, а административные правонарушения, за которые они назначаются, помещены в УК РФ в разряд уголовных проступков либо систематизированы в рамках специального Кодекса проступков, как это сделано, например, в Молдове, Кыргызстане, Эстонии. Кстати говоря, создание Кодекса уголовных проступков предусматривалось в нашей стране еще в 70-е гг. прошлого

века, однако верх взяла идея «идеологического гибрида» (Н. А. Колоколов) в виде КоАП. В современной России наметилась другая тенденция, направленная на выделение института уголовных проступков в самом УК РФ<sup>41</sup>.

Вместе с тем в современных условиях нельзя не учитывать позицию тех авторов, которые полагают, что институт административной ответственности, предусмотренный действующим законодательством РФ, требует реформирования в сторону пересмотра ее содержания и включения «института так называемых административных правонарушений (а по сути – проступков), за которые предусмотрена так называемая административная ответственность, в систему уголовной ответственности»<sup>42</sup>. Эта позиция заслуживает внимания, но требует определенных уточнений. Обоснованными и убедительными можно считать доводы только тех авторов, которые настаивают на «переносе» из КоАП РФ в УК РФ лишь части административных проступков и в силу того, что эти проступки (а их большинство в КоАП РФ) не посягают на отношения, обеспечивающие нормальное осуществление функций и полномочий органов публичной власти, связанных с управлением<sup>43</sup>.

Предложение о включении института административной ответственности, установленного в КоАП РФ, в систему уголовной ответственности, по мнению некоторых сторонников этой идеи, вовсе не означает необходимости отказаться от самого термина «административная ответственность», который предлагается использовать для обозначения одного из видов юридической ответственности государства. В этом случае административную ответственность предлагается трактовать как «обязанность государства организационного характера, направленную на восстановление прав и свобод человека, попрание которых произошло по вине органов государственной власти и их должностных лиц»<sup>44</sup>.

Полагаем, что этот подход заслуживает всеобщей поддержки. Идущая в литературе дискуссия вызвана происходящими в современных условиях преобразованиями в публично-правовой сфере, которые требуют пересмотра господствующей парадигмы административной ответственности и разработки ее новой модели, отвечающей требованиям правового государства и применяемой в рамках административной юстиции.

Вместе с тем исследования зарубежного и отечественного опыта досоветского периода показывают, что отказываться полностью от категории «административная ответственность», как предлагают некоторые решительно настроенные авторы, некорректно и не оправданно ло-

гикой правового развития. Это обусловлено, во-первых, формированием в современных государствах концепции уголовного (наказательного) административного права, устанавливающего административно-наказательную ответственность частных лиц за мелкие нарушения в отношениях с публичной администрацией. Во-вторых, это предопределено также возможностью возникновения административных правонарушений в административно-правовых отношениях, где ответственной стороной в рамках системы административной юстиции может выступать сама публичная администрация, представляющая государство в лице соответствующих органов и должностных лиц.

### 5. Концептуальные основы административной ответственности в системе административной юстиции

Ответственность в административном праве (административная ответственность) не может сводиться к ее пониманию только как административно-наказательной ответственности, кары. Наиболее адекватным современным реалиям является понимание юридической ответственности как обязанности правонарушителя претерпеть невыгодные, негативные последствия правонарушения, которые не существовали до его совершения. Эти последствия могут выражаться в ограничении или лишении права, принуждении к исполнению невыполненной обязанности, замене неисполненной обязанности новой обязанностью, присоединении к нарушенной обязанности новой, дополнительной обязанности и т. д.

В рамках данной концепции административная ответственность – это реализуемая в законном порядке обязанность субъекта административного права претерпеть меры государственного принуждения, предусмотренные санкцией правовой нормы в виде лишений (ограничений, обременений) личного, организационного или имущественного характера за совершенное правонарушение, в том числе в виде принуждения к исполнению неисполненной обязанности и/или новых, дополнительных юридических обязанностей, имеющего целью восстановление правопорядка либо нарушенного субъективного публичного права.

При таком подходе к пониманию административной ответственности в качестве ее основания выступают правонарушения, которые не сводятся только к административным проступкам (в смысле ст. 2.1 КоАП РФ), а представляют собой административно-правовые нарушения, т. е. нарушения, вытекающие из административно-правовых отношений. Эти нарушения могут быть подразделены на два основных

вида: а) неисполнение позитивных административно-правовых обязанностей, которое ведет к нарушению субъективных публичных прав в административно-правовом отношении; б) нарушение правовых запретов, в том числе установленных КоАП. В теории права различие между ними усматривается в том, что первые являются «чисто» административными правонарушениями, поскольку возникают из неисполнения обязанности в административном правоотношении, а вторые по своей природе аналогичны уголовным правонарушениям и отличаются от них, по меньшей мере, степенью общественной опасности<sup>45</sup>.

В данном контексте понятие «административное правонарушение» нельзя сводить лишь к понятию административного проступка, разработанному для целей КоАП, а ответственность в сфере административного права – к применению административных наказаний, предусмотренных ст. 3.2 КоАП, т. е. к административно-наказательной ответственности. Во избежание терминологической путаницы и разногласий в литературе предлагается правонарушение, за которое наступает административная наказательная ответственность, называть не «административными правонарушениями», а более точно – «административными проступками»<sup>46</sup>. Однако такой подход не решает проблему полностью.

Во избежание путаницы в современных условиях логичнее рассматривать понятие «административное правонарушение» в качестве родового по отношению к двум его видам: а) административному проступку и б) административно-правовому нарушению в виде неисполнения обязанности в административном правоотношении, ущемляющего, умаляющего субъективные публичные права другой стороны либо препятствующего их осуществлению.

Соответственно, административную ответственность, связанную с реализацией наказаний за административные проступки, логично обозначать как административно-наказательную. Этот вид административной ответственности следует отличать от такого вида административной ответственности, который возникает в связи с неисполнением позитивных административно-правовых обязанностей и, в первую очередь, обязанности издавать законные административно-правовые акты. Неисполнение таких обязанностей ведет к нарушению субъективных публичных прав в административно-правовых отношениях и законности, в том числе нарушению установленной законом иерархии правовых норм. Как представляется, именно такие конфликтные ситуации имеет в виду законодатель, используя в КАС РФ термин

«нарушения в сфере административных и иных публичных правоотношений» (ч. 4 ст. 3).

Ответственность за такие административно-правовые нарушения, в отличие от административно-наказательной ответственности за административные проступки, может быть обозначена как административно-правовая ответственность. Эту форму административной ответственности можно также назвать правовосстановительной либо административно-восстановительной ответственностью, поскольку ее главная цель состоит в восстановлении нарушенного правового состояния (*status quo ante*) субъекта административного права, нормально хода реализации им прав и свобод.

Деление юридической ответственности на наказательную (которая обозначается также как штрафная, карательная или репрессивная) и правовосстановительную (реститутивную, компенсационно-восстановительную или восстановительную) ответственность в современной теории права является общепризнанной юридической конструкцией<sup>47</sup>. При этом в юридической литературе наметились два подхода. Один из них связывает возможность существования правовосстановительной ответственности исключительно с гражданско-правовой сферой, другой вполне правомерно трактует ее как общеправовой феномен, присущий всем отраслям права, поскольку восстановление нарушенного права не обязательно связано с возмещением имущественного вреда<sup>48</sup>. Например, восстановление права частного лица, нарушенного неправомерным административным актом, может быть не связано с возмещением причиненного этим актом вреда. Соответственно, в рамках правовосстановительной (реститутивной) ответственности необходимо выделять две части: восстановительную и компенсационную (возместительную).

Как верно отмечается в литературе, восстановление прежнего, существовавшего до правонарушения положения либо исправление изначально не соответствующего правовым нормам положения может осуществляться посредством приведения в правовую форму общественного отношения, которое было нарушено, а также посредством компенсации причиненного имущественного, физического и иного вреда. В то же время компенсация состоит именно в восстановлении той части вреда, которая представлена нарушением имущественного положения гражданина или организации, либо неимущественного вреда<sup>49</sup>.

В публичном праве правовосстановительная функция (форма) юридической ответственности призвана в первую очередь обеспечить защиту и восстановление нарушенного права и

принуждение к исполнению публично-правовой обязанности. Так, в литературе высказывается суждение о том, что восстановительная функция конституционной ответственности не предполагает денежного характера или предоставления определенной вещи, ее проявления заключаются в общесоциальном восстановлении, правовом восстановлении и нормализации общественных отношений<sup>50</sup>.

В этом контексте категория административная ответственность по своим функциям может (и должна) быть представлена в качестве родового понятия, объединяющего в своем содержании два ее вида: административно-наказательный и административно-восстановительный<sup>51</sup>. В современном российском государстве функции административной ответственности как родового понятия должны предопределять и гарантировать реализацию двойственной цели: а) обеспечение государственного принуждения, гарантирующего неотвратимость наказания за нарушения запретов, совершаемых в рамках административно-правовых отношений и б) защиту и восстановление нарушенного субъективного публичного права субъекта административно-правовых отношений, прежде всего, прав частного лица как слабой стороны административно-правового спора.

В современном административном праве публично-правовой интерес состоит не только в обеспечении стабильности и юридической безопасности общества и государства, в реализации и охране общего интереса, но и в защите интересов его граждан, в восстановлении нарушенных субъективных публичных прав, законности, правопорядка, социальной справедливости. Этому служат меры административно-восстановительной ответственности, которые направлены на устранение неблагоприятных последствий, незаконных (неблагоприятных) действий, возвращение к беспрепятственному осуществлению своих прав законных интересов, восстановление субъективного публичного права в положении, существовавшем до его нарушения. Соответственно, правовосстановительные санкции имеют своей целью не кару (репрессию), а защиту и восстановление законности, правопорядка, нарушенных прав и законных интересов частных лиц и социальной справедливости. Они носят реститутивный характер. Нарушенные или оспоренные права реализуются в административном судопроизводстве: их осуществление носит принудительный характер. Оно направлено на создание того фактического состояния субъективного публичного права, которое соответствует его содержанию до возникновения административно-правового спора.

Исходя из этого, административно-восстановительная ответственность – это применение санкций, направленных на восстановление нарушенных субъективных публичных прав, принудительное исполнение публично-правовых обязанностей, устранение противоправных состояний и обеспечение беспрепятственной реализации законных интересов в сфере публичного управления. Она выражается в применении судом или иным юрисдикционным органом предусмотренных законом мер государственного принуждения к субъектам административно-правовых отношений в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения ими юридических обязанностей или злоупотребления административно-правовыми полномочиями (правами).

В государствах с развитой системой административной юстиции значение административно-восстановительной ответственности настолько велико, что административная ответственность практически отождествляется именно с этой ее формой, а не с административно-наказательной, как в современной России. Характерно, что классик юридической социологии Э. Дюркгейм, разграничивая репрессивное право и реститутивное (направленное на восстановление такого состояния вещей, какое должно соответствовать справедливости), относил административную ответственность, наряду с гражданской и конституционной, именно к реститутивной ответственности, а уголовную ответственность – к репрессивной.

Специфика административно-восстановительных санкций состоит в том, что они предназначены главным образом для защиты субъективного публичного права, принадлежащего по закону управомоченному частному лицу как участнику административно-правовых отношений. Эти санкции направлены на принудительное обеспечение и восстановление законных интересов именно управомоченного.

В отличие от административно-наказательной ответственности, охраняющей от посягательств, нарушений, в первую очередь, объективное право и установленные им запреты, объектом правовой защиты в рамках административно-восстановительной ответственности являются субъективные публичные права и законные интересы частных лиц – граждан и организаций. Соответственно, управомоченным на административно-правовую защиту является частное лицо, выступающее в роли потерпевшего от неправомерных решений или действий (бездействия) публичной администрации. Таким образом, административно-восстановительная ответственность – это в первую очередь ответственность публичной администрации пе-

ред конкретным потерпевшим частным лицом. В правовом государстве в качестве правообязанной стороны в административно-правовых отношениях могут выступать не только частные лица, но и органы публичной администрации, обязанные законом издавать правомерные административные акты, признавать, соблюдать и защищать права и законные интересы граждан и организаций (частных лиц).

При этом определяющее значение в реализации права на административно-правовую защиту, как и в процедуре гражданско-правовой защиты, имеет инициатива самого потерпевшего частного лица, его усмотрение в оценке правомерности административных актов и в выборе средств и способов защиты. Оно может выбрать внесудебный порядок защиты нарушенного права. Примечательно, что во многих развитых правовых порядках предусмотрена процедура *обязательного досудебного обращения к органу-автору акта*, который в рамках этой официальной процедуры может добровольно отменить свой акт, внести в него требуемые изменения или иным способом добровольно восстановить нарушенное право. В отечественном законодательстве такая процедура не предусмотрена: потерпевший по общему правилу может обратиться по инстанции или прямо в суд за принудительным восстановлением нарушенного права.

В суде общей юрисдикции административно-восстановительная ответственность реализуется в состязательном административном процессе, возбужденном по административному иску частного лица, требующего защиты и восстановления нарушенных прав посредством признания незаконным административного действия (бездействия) или решения и не предполагает в этом процессе наказание субъекта, допустившего нарушение права. При этом законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел законодатель напрямую связывает с «получением гражданами и организациями судебной защиты путем восстановления их нарушенных прав и свобод» (ст. 9 КАС РФ). Законодатель устанавливает, что суд, принявший решение, может по заявлениям лиц, участвующих в деле, или по своей инициативе принять дополнительное решение в случае, если, «разрешив вопрос о восстановлении нарушенных прав административного истца», он не указал соответствующие действия, которые обязан совершить административный ответчик (п. 3 ч. 1 ст. 183 КАС РФ). Прямые указания на восстановление судами нарушенного субъективного права в публичных правоотношениях содержатся и в п. 3 ч. 5 ст. 201 АПК РФ. Это обстоятельство свидетельствует о том, что юридическая конструкция восстановления

прав признается законом не только в частном, но и в публичном праве.

Административно-восстановительная ответственность реализуется посредством использования правовосстановительных мер, которые носят принудительный характер, выражающийся в том, что при их применении в отношении определенного субъекта подавляется его воля и он вынужден против собственной воли осуществлять вариант поведения, установленный законом и предписанный юрисдикционным органом. С учетом этой особенности в современной научной литературе под восстановительными мерами понимаются средства государственно-принудительного воздействия, применяемые управомоченными субъектами в целях восстановления нарушенного правоотношения, путем принуждения правообязанного субъекта к исполнению ранее возложенной, но не выполненной юридической обязанности, либо новой дополнительной обязанности, выполнение которой необходимо для полного восстановления нарушенного субъективного права<sup>52</sup>.

Данная модель восстановительных мер находит отражение в действующем административно-процессуальном законодательстве. Так, согласно п. 1 ч. 2 ст. 227 КАС РФ суд принимает решение об удовлетворении заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными, если признает их не соответствующими нормативным правовым актам и нарушающими права и законные интересы административного истца, и об обязанности административного ответчика устранить нарушения прав и законных интересов административного истца или препятствия к их осуществлению либо препятствия к осуществлению прав и реализации законных интересов иных лиц. При этом законодатель предусматривает возможность возложения на нарушителя новых, дополнительных обязанностей, например, обязанность прекратить в отношении лица действия, налагающие на него какие-либо ограничения его прав, обязанность устранить иным способом допущенные нарушения прав и законных интересов административного истца, обязанность сообщить об исполнении решения по делу в суд и административному истцу, обязанность опубликовать судебное решение в установленный судом срок в указанном судом печатном издании и т. д. (п. 1 ч. 3 ст. 227 КАС РФ).

В специальной норме законодатель также устанавливает, что в случае признания решения, действия (бездействия) незаконными орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями и принявшие оспоренное решение или

совершившие оспоренное действие (бездействием), обязаны устранить допущенные нарушения или препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов административного истца либо прав и законных интересов лиц, в интересах которых было подано соответствующее административное исковое заявление, и восстановить данные права и законные интересы указанным судом способом в установленный им срок, а также сообщить об этом в течение одного месяца со дня вступления в законную силу решения по делу об оспаривании решения, действия (бездействия) в суд, гражданину, в организацию, иному лицу, в отношении которых, соответственно, допущены нарушения, созданы препятствия (ч. 9 ст. 227 КАС РФ).

Представители административно-правовой науки досюветского периода в своем понимании административно-правовой ответственности шли еще дальше. Так, С. А. Корф считал, что «последствием административного иска является не только признание административного акта ничтожным, но и восстановление *status quo ante* в виде хотя бы возмещения вреда и убытков или признания данного частного права, или освобождения лица от возложенных на него тягот и т. д.»<sup>53</sup>.

Вопросы о возмещении вреда (убытков), причиненного решениями и действиями (бездействием) публичных органов и их должностных лиц, согласно современному российскому законодательству, в системе административной юстиции не решаются и относятся к сфере гражданско-правового регулирования. Между тем сам вопрос о юридической природе имущественной ответственности государства за вред, причиненный государственными органами и их должностными лицами, является дискуссионным в отечественной теории и по-разному решается в законодательстве зарубежных государств. В одних странах он относится к публичному праву (Франция, Нидерланды, Бельгия, Италия, Турция, Египет и др.), а в других – к частному (ФРГ, США). В России принцип ответственности государства за действия публичной власти установлен в ст. 53 Конституции РФ и ему придается значение конституционного, т. е. публично-правового принципа, и, как следствие, право на возмещение ущерба государством имеет смысл субъективного публично-права. Данный конституционно-правовой принцип изначально получил развернутую регламентацию в нормах не публичного права, а гражданского законодательства.

Однако тот факт, что нормы об имущественной ответственности государства были закреплены прежде всего в ГК РФ, не позволяет од-

нозначно утверждать, что споры об имущественной ответственности государства являются частноправовыми. Ответственность органов публичной власти закреплена также в НК РФ (ст. 35) и других нормативных актах публичного законодательства. В НК РФ, например, указывается, что причиненные налогоплательщикам убытки возмещаются за счет федерального бюджета в порядке, предусмотренном этим кодексом и иными федеральными законами. Использование гражданского законодательства для регламентации порядка возмещения ущерба в этих спорах свидетельствует не об их частноправовом характере, а об отсутствии унифицированного публично-правового регулирования.

Изучение фактического состава, который является основанием возникновения имущественной ответственности государства за вред, причиненный правоприменительными актами органов публичной власти, показывает наличие в нем двух взаимосвязанных элементов: 1) фактов, свидетельствующих о незаконности акта, и 2) факта причинения вреда в результате такого незаконного акта, означающего нарушение субъективных имущественных прав частного лица. Ответ на вопрос о правовой природе спора об имущественной ответственности государства будет зависеть от того, какой из элементов выделяется в качестве главного в данном фактическом составе. Логично предположить, что незаконный акт власти и незаконное посягательство на материальную и нематериальную сферу частного лица соотносятся как причина и следствие, действие и его результат. Обязанность органа власти в регулятивном административно-правовом отношении воздерживаться от совершения каких бы то ни было незаконных действий в отношении частного лица носит более общий характер и является не менее значимой, чем обязанность воздерживаться от причинения вреда<sup>54</sup>.

В современных условиях действующих норм ГК РФ явно недостаточно для правовой регламентации отношений имущественной ответственности государства и местного самоуправления, возникающей в связи с реализацией властных полномочий, а значит, и реализации прав частных лиц на получение справедливой компенсации ущерба, причиненного незаконными действиями власти. Хотя ответственность в этом случае носит имущественный характер, *главным элементом* основания данной ответственности является *принятие незаконного акта либо совершение действия публичным органом или должностным лицом*. Это обстоятельство в полной мере свидетельствует о том, что данная ответственность имеет не граждан-

ско-правовую, а *публично-правовую природу*. Принятие специального закона о возмещении вреда, причиненного органами публичной власти, может стать важным шагом в реализации ст. 53 Конституции РФ. Он поможет не только снять частные вопросы имущественной ответственности государства, но и позволит решить принципиальную проблему установления публично-правовой природы этой ответственности.

В отсутствие такого закона на практике факт регламентации данных вопросов гражданским законодательством означает, что иски, требования, основанные на гражданско-правовых нормах, будут носить гражданско-правовой, а не публично-правовой характер. В результате этого в отечественной судебной практике чрезвычайно актуальным является вопрос о возможности соединения двух разнородных требований в одном искомом заявлении в суд: о признании незаконным акта и возмещении вреда, причиненного таким актом.

*De lege lata*, если административное исковое заявление содержит в себе требования о возмещении вреда или компенсации морального ущерба, то суд отказывает в их удовлетворении. В результате административному истцу создается масса неудобств в реализации его права на защиту и он может столкнуться со множеством негативных последствий: потерять ценное время, понести большие затраты в связи с необходимостью обращения с иском в порядке гражданского судопроизводства после того, как разрешится спор о праве административном, поскольку решение по такому делу будет служить основанием возмещения имущественного вреда и компенсации морального ущерба в гражданском судопроизводстве.

Между тем опыт ряда зарубежных стран, ориентирующихся на стандарт эффективной правовой защиты, показывает, что суд может быть наделен компетенцией не только рассматривать существо административного иска, но и при удовлетворении административного иска присудить некоторую форму возмещения<sup>55</sup>. Так, в государствах – республиках бывшей Югославии в рамках административного судопроизводства, как правило, можно требовать возвращения отдельных предметов, на которые был наложен арест, а равно компенсацию убытков, причиненных истцу исполнением оспоренного акта. Суд должен разрешить в судебном решении, которым аннулирован оспоренный акт, требование истца о возвращении вещей или о возмещении убытков, если факты разбирательства дают достаточные основания для этого. Согласно Административно-процессуальному кодексу Республики Болгарии 2006 г. админи-

стративным судам подведомственны все дела по искам о возмещении вреда, причиненного в результате незаконных актов, действий и бездействия административных органов и должностных лиц, о возмещении вреда, причиненного в результате принудительного исполнения<sup>56</sup>.

В России позитивному решению этого вопроса в рамках административного судопроизводства в общих судах и обеспечению эффективной правовой защиты граждан может способствовать не только опыт зарубежных стран, но и собственный, отечественный опыт, представленный практикой арбитражных судов. Несмотря на устаревший, но еще довлеющий стереотип об исковой сущности гражданского судопроизводства и неисковой природе административного судопроизводства, в системе арбитражных судов была выработана обоснованная и верная позиция, согласно которой требование о признании ненормативного правового акта недействительным и требование о возмещении вреда, основанное на ст. 1069 ГК РФ, могут быть соединены в одном искомом заявлении, если они связаны между собой по основаниям возникновения или представленным доказательствам<sup>57</sup>.

Учитывая этот опыт и тот факт, что право на возмещение ущерба, причиненного органами публичной власти, является публично-правовым по своей природе, можно утверждать об отсутствии сколь-нибудь непреодолимых обстоятельств, которые препятствовали бы *в принципе* развитию института соединения в административном искомом заявлении требования о признании ненормативного правового акта недействительным и требования о возмещении вреда, причиненного частному лицу изданием этого акта. В современных условиях развитие этой юридической конструкции, в том числе путем внесения отдельных изменений в КАС РФ, – один из способов обеспечения полноценной, своевременной и эффективной защиты прав и законных интересов граждан и организаций.

Возмещение вреда, причиненного частному лицу неправомерными актами органов публичной власти, – одна из мер правосстановительной ответственности. В системе этих мер к числу наиболее значимых относятся также принудительное исполнение обязанности и отмена или изменение правоприменительных публично-правовых актов, признание их незаконными или недействующими. В результате применения этих мер происходит восстановление нарушенных субъективных публичных прав, обеспечивается должное соответствие правовых актов управления закону. Отдельные авторы нередко обозначают эти меры восстановительной ответственности как меры правовой защиты. Такой

подход вряд ли можно признать перспективным: в настоящее время при объективном сосуществовании двух форм административной ответственности – наказательной и восстановительной – необходимо четко разграничивать меры ответственности и меры защиты.

В сегменте правоотношений, связанном с административно-наказательной ответственностью, к мерам защиты относятся, прежде всего, административно-предупредительные и административно-пресекательные меры, предусмотренные КоАП РФ. Вместе с тем к мерам правовой защиты могут быть, отнесены, например, и такие, как приостановление действия лицензии или приостановление исполнения административного акта по просьбе заинтересованного лица, обратившегося в суд с требованием признать его незаконным, а также иные меры предварительной защиты по административному иску, предусмотренные главой 7 КАС РФ. Все эти меры являют собой не что иное как меры пресечения административно-правовых нарушений, выражающихся в неисполнении обязанности или ущемлении прав и законных интересов частных лиц. Таким образом, существующим ныне двум формам административной ответственности корреспондируют определенные меры защиты, которые носят пресекательный, предупредительный и правообеспечительный характер и, как правило, предшествуют применению правоспособительных и штрафных мер ответственности либо обеспечивают их применение.

Меры административно-восстановительной ответственности могут быть применимы не только в отношении незаконных действий (бездействия) или решений органов и должностных лиц публичной администрации. Они могут также использоваться в отношении гражданина в делах, где административный иск подан административным органом, например, иск о принудительном взыскании обязательных платежей и санкций (глава 32 КАС РФ). В данном случае функция административно-восстановительной ответственности состоит в принуждении к исполнению гражданином конституционной обязанности и восстановлении нарушенного права государства на пополнение бюджета.

При этом нельзя не отметить одно обстоятельство: если в российском гражданском законодательстве пеня отнесена к мерам гражданско-правовой ответственности, то в соответствии со ст. 75 НК РФ уплата пеней относится к мерам обеспечения исполнения обязанности по уплате налога или сбора, т. е. является публично-правовой мерой принуждения восстановительного характера. Исходя из этого нельзя не согласиться с авторами, которые полага-

ют, что пеня как мера принуждения обладает двумя существенными признаками: 1) направлена на возмещение вреда, причиненного правонарушением (носит восстановительный или компенсационный характер); 2) является дополнительным обременением для правонарушителя, и, вследствие этого, начисление пеней следует считать правоспособительной санкцией (мерой ответственности)<sup>58</sup>.

Судебной формой реализации этой меры, как и других мер административно-восстановительной ответственности, является административное судопроизводство, регулируемое в общих судах в соответствии с КАС РФ. Этой ответственности корреспондирует право на защиту субъекта, правовой статус которого был нарушен и нуждается в восстановлении. Административно-восстановительная ответственность реализуется в рамках административно-искового судопроизводства по административному делу и начинается с обращения заинтересованного лица за судебной защитой.

Специфика реализации этой ответственности состоит в том, что ее меры применяются независимо от того, виновен или не виновен в нарушении субъективных прав и законных интересов субъект, принявший решение или совершивший действие (бездействие). В данном случае защита и восстановление нарушенных прав посредством признания административного акта незаконным не зависят от виновности принявшего его субъекта властных полномочий. Это положение получило соответствующее теоретическое обоснование еще в советский период. «И история, и традиция, и действующий закон, и практика, – писали И. С. Самощенко и М. Х. Фарукшин, – считают юридической ответственностью также применение правоспособительных санкций за невиновное, объективно-противоправное поведение»<sup>59</sup>.

Таким образом, можно констатировать, что с принятием КАС РФ административное судопроизводство выступает не просто формой контроля за административными актами, но и формой реализации административно-правовой восстановительной ответственности, выражающейся в признании незаконными и недействительными административно-правовых актов, нарушающих права и законные интересы частных лиц. В настоящее время в общих судах административная наказательная ответственность реализуется в порядке производства по делам об административных проступках, административно-восстановительная ответственность – в порядке административного судопроизводства по делам, возникающим из административных правоотношений (по административно-правовым спорам).

#### 6. Административно-процессуальная ответственность как признак отраслевого статуса судебного административного права

Вступление в силу КАС РФ актуализировало вопрос и об административно-процессуальной ответственности. При решении данного вопроса в современной литературе обозначились два основных подхода. Один из них отрицает возможность существования административно-процессуальной и иных видов процессуальной ответственности как самостоятельных видов ответственности. Согласно этому подходу, меры юридической ответственности за нарушение порядка в рамках любой формы судопроизводства должны устанавливаться нормами материальных отраслей права и поглощаться традиционными видами юридической ответственности: административной (в смысле – *наказательной*), гражданско-правовой, дисциплинарной и уголовной. Исходя из этого применительно, например, к административному судопроизводству следует говорить не об административно-процессуальной ответственности за нарушения процессуального порядка отправления правосудия, а об ответственности в судебном административном процессе, представленной ее традиционными видами.

Так, Н. В. Макарейко утверждает, что, коль скоро при нарушении процессуальных норм причиняется урон установленному порядку деятельности суда, то отношения юридической ответственности в этом случае носят административный (наказательный) характер. Данное утверждение аргументируется тем, что объектом правоохраны является установленный порядок деятельности суда, что соответствует объекту административно-правовой охраны, обеспечиваемой КоАП РФ (ст. 17.3), а меры государственного принуждения за нарушение порядка отправления правосудия выступают по своей сути административными наказаниями, как то: предупреждение, административный штраф (ст. 3.4–3.5 КоАП РФ)<sup>60</sup>. Исходя из этого автор предлагает, учитывая, что процессуальные нарушения по своей природе являются административными правонарушениями, установить за их совершение административную ответственность путем внесения дополнений в главу 17 КоАП РФ. В силу этого выделение особой административно-процессуальной ответственности в рамках административного судопроизводства теряет всякий смысл.

В рамках второго подход административно-процессуальная ответственность выделяется в качестве самостоятельного отраслевого вида процессуальной ответственности наряду с гражданско-процессуальной и уголовно-процессуальной (А. А. Бессонов, Н. В. Витрук, В. А. Ме-

лихов и др.) В понимании административно-процессуальной ответственности необходимо выделять два этапа: до и после принятия КАС РФ. На первом этапе административный процесс идентифицировался в первую очередь с производством о привлечении к административной ответственности, т. е. административно-наказательным процессом. Меры административно-процессуальной ответственности связывались именно с этим процессом, и к ним, в частности, относились такие меры, как отмена решения об административном задержании, досмотре и изъятии вещей и документов за отсутствием состава административного правонарушения в действиях задержанного<sup>61</sup>.

В современных условиях исходными для понимания административно-процессуальной ответственности являются положения главы 11 КАС РФ. В этом кодексе законодатель не определяет понятие административно-процессуальной ответственности, но дает легальную дефиницию мер процессуального принуждения, используемых в административном судопроизводстве. Под *мерами процессуального принуждения* он понимает установленные КАС РФ действия, которые применяются к лицам, нарушающим установленные в суде правила и препятствующим осуществлению административного судопроизводства (ч. 1 ст. 116 КАС РФ). В перечень таких мер, не подлежащий расширительному толкованию, законодатель включает совокупность процессуальных средств, с помощью которых обеспечивается соблюдение правил административного судопроизводства. В их число входят (ч. 2 ст. 116 КАС РФ): ограничение выступления участника судебного разбирательства; лишение участника судебного разбирательства слова; предупреждение; удаление из зала судебного заседания; привод; обязательство о явке; судебный штраф.

Меры административно-процессуального принуждения принято подразделять на три вида (формы): меры административно-процессуальной защиты, меры административно-процессуального обеспечения и меры административно-процессуальной ответственности. Различие между ними в литературе проводится по ряду параметров, в частности, по основаниям применения: меры административно-процессуальной ответственности имеют своим основанием административно-процессуальное правонарушение, тогда как меры защиты и обеспечения применяются не только в связи с правонарушением, но и вне зависимости от него<sup>62</sup>.

В рамках административно-процессуальной ответственности как самостоятельной формы административно-процессуального принуждения в административном судопроизводстве

представляется целесообразным выделять два ее вида: административно-процессуальную наказательную (штрафную) ответственность и административно-процессуальную восстановительную ответственность. Такой подход вполне обоснованно предлагается и в исследованиях по другим отраслевым формам процессуальной ответственности<sup>63</sup>.

В рамках КАС РФ к мерам восстановительно-компенсационной ответственности относятся, например, компенсация, установленная ст. 259 данного кодекса. Она имеет целью возмещение причиненного неимущественного вреда фактом нарушения *процедурных условий*, обеспечивающих реализацию права на судопроизводство в разумный срок. Ответственность государства в данном случае носит публично-правовой характер и не сопряжена с гражданским правонарушением, влекущим за собой обязанность возмещения ущерба в порядке гражданского судопроизводства.

Меры наказательной (штрафной) процессуальной ответственности входят в систему мер процессуального принуждения, установленных главой 11 КАС РФ. К их числу относятся: 1) ограничение выступления участника судебного разбирательства; 2) лишение участника судебного разбирательства слова; 3) предупреждение; 4) удаление из зала судебного заседания; 5) судебный штраф.

Наряду с этими мерами административно-процессуальной ответственности в административном судопроизводстве можно также выделить обеспечительные меры. Цель этих мер – не осуждение и наказание лица, а предотвращение и /или пресечение его противоправного поведения для обеспечения нормального хода судебного процесса и порядка в судебном заседании. Применение обеспечительных мер не предполагает необходимости устанавливать вину лица, к которому эти меры применяются. В системе мер процессуального принуждения, установленных в главе 11 КАС РФ, к их числу могут быть отнесены обязательство о явке и привод.

Таким образом, категория «меры процессуального принуждения в административном судопроизводстве» не может рассматриваться как тождественная понятию «меры административно-процессуальной ответственности». Она является более объемной и включает в свое содержание также меры процессуального обеспечения, используемые для предотвращения и пресечения административно-процессуальных правонарушений с целью беспрепятственного движения судебного процесса.

С учетом этого разграничения *административно-процессуальная ответственность* может быть определена как обязанность лица, наруша-

ющего установленные в суде правила и препятствующего осуществлению административного судопроизводства, претерпеть неблагоприятные последствия в виде осуждения и правоограничений личного или имущественного характера, налагаемых судом *в текущем процессе* на условиях и в порядке, предусмотренных КАС РФ. В качестве основания этой ответственности выступает административно-процессуальное правонарушение, которое может выражаться в нарушении запретов и неисполнении административно-процессуальной обязанности либо злоупотреблении административно-процессуальными правами.

Данные правонарушения могут являться основанием применения мер не только административно-процессуальной, но и традиционных, материально-правовых видов юридической ответственности. Используя подходы, имеющиеся в современной литературе, в *системе административно-процессуальных правонарушений* можно выделить три основных сектора, которые включают:

1) правонарушения, за которые применяются только меры процессуальной ответственности;

2) правонарушения, влекущие применение только мер материально-правовой ответственности;

3) правонарушения, влекущие возможность применения за их совершение как мер административно-процессуальной ответственности, так и материально-правовой административной ответственности. Так, наложение судебного штрафа и административного штрафа предусмотрено за непринятие мер по частному определению суда (ст. 17.4 КоАП РФ и ст. 200 КАС РФ).

Если в действиях лица, нарушающего порядок судопроизводства, присутствуют признаки состава преступления, то в отношении него за это же правонарушение не может быть применена административно-процессуальная ответственность, поскольку она представляет собой самостоятельный вид юридической ответственности. Так, судебный штраф за неуважение к суду налагается, если совершенные лицом действия не влекут за собой уголовной ответственности (ч. 2 ст. 122 КАС РФ).

Следуя этому подходу, все меры государственного принуждения, применяемые за процессуальные правонарушения в административном судопроизводстве, можно подразделить на два вида:

1) меры ответственности, применяемые внутри процесса по конкретному административному делу и предусмотренные ст. 116 КАС РФ;

2) меры ответственности, применяемые по основаниям, возникшим в судебном процессе в связи с рассмотрением конкретного админи-

стративного дела, но налагаемые вне текущего процесса, в ином самостоятельном процессуальном порядке, который инициируется по этим основаниям (например, в уголовно-процессуальном порядке, в рамках производства по делам об административных правонарушениях). В этом случае ответственность, основания для применения которой возникли в рамках судебного административного процесса, применяется за его пределами, в рамках другого процесса. Так, за заведомо неправильный перевод в ходе разбирательства административного дела переводчик несет уголовную ответственность (ч. 8 ст. 52 КАС РФ), которая будет налагаться в рамках уголовного процесса.

Таким образом, нарушение административно-процессуальных норм при отправлении административного судопроизводства может выступать основанием применения к правонарушителям мер не только административно-процессуальной, но и традиционной уголовной, гражданско-правовой, административно-наказательной и дисциплинарной ответственности. Административно-процессуальная ответственность являет собой самостоятельный вид юридической ответственности, цель которого состоит в охране процессуального порядка при осуществлении административного правосудия и обеспечении нормального функционирования органов судебной власти при разрешении административно-правовых споров. Существование этой ответственности в качестве самостоятельного вида юридической ответственности выступает одним из дополнительных признаков, свидетельствующих об отраслевой самостоятельности судебного административного права.

<sup>1</sup> Термин «концепт» (лат. *conceptum* – «понятие, представление») в справочной литературе трактуется как общее понятие, общее представление. См.: Большой словарь иностранных слов. М. : ИДДК, 2007. Хотя формально термины «понятие» и «концепт» являются синонимами, в научной литературе их употребление разграничено. Достаточно распространенной является трактовка концепта как новаторской идеи, имеющей креативный смысл. Каждый концепт отсылает к некоторым проблемам, без которых он не имел бы смысла и которые могут быть выделены и поняты только по мере их разрешения.

<sup>2</sup> См.: *Зеленцов А. Б.* Административная юстиция как судебное административное право : концептуальные проблемы. М. : Буки-Веди, 2014 ; *Его же.* Административное судебное право : концептуальные проблемы формирования // Административное право и процесс. М., 2015. № 2. С. 39–46.

<sup>3</sup> См., например: *Нехайчик В. К.* Административная юстиция (административное судебное право). Общая часть : учеб. пособие. Сургут : ИЦ СурГУ, 2016 ; *Майоров В. И.* Генезис административного судебного

права : теоретико-методологические проблемы // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1 ; и др.

<sup>4</sup> Подробнее см.: *Зеленцов А. Б.* КАС РФ как предпосылка смены парадигмы в теории административного права // Административное право и процесс. 2015. № 11.

<sup>5</sup> См.: *Попова Ю. А.* Теория процессуальных (судопроизводственных) форм реализации судебной властью функций правосудия (ретроспективный анализ) // Вестник гражданского процесса. М., 2012. № 2. С. 10–36.

<sup>6</sup> См.: *Святохина Ю. В.* Административно-процессуальное право Российской Федерации : к вопросу о формировании предметообразующих элементов и системы самостоятельной отрасли российского права // Вестник ВГУ. Серия: Лингвистика и межкультурная коммуникация. 2007. № 2 (ч. 2).

<sup>7</sup> См.: Административное судопроизводство : учебник / под ред. В. В. Яркова. М. : Статут. 2016. С. 28–32 ; *Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И.* Административно-процессуальное право России. М. : Юрайт. 2016. (Раздел III).

<sup>8</sup> См.: *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Судебное административное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Рос. ун-т дружбы народов. Юрид. ин-т. М. : Статут, 2017.

<sup>9</sup> См.: Адміністративне процесуальне (судове) право України. підручник. Одеса : Юридична література: 2007. За загальною редакцією акад. С. В. Ківалова. С. 21–23.

<sup>10</sup> См.: *Ренненкампф Н. К.* Очерки юридической энциклопедии. СПб., 1880. С. 208–207.

<sup>11</sup> См.: *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс : учеб. пособие. М., 2012.

<sup>12</sup> См., например: *Quiroga Lavié, H.* El Derecho Procesal Organizacional. В.А. 1998 ; *Casarino Viterbo M.* Manual de Derecho Procesal (Derecho Procesal Orgánico). Tomo I, Ed. Jurídica de Chile, 2007. P. 10 ; *Chaves Chaves E.* Derecho Procesal organico e funcional. Ed. Aremi Ediciones, 2009.

<sup>13</sup> См.: *Попова Ю. А.* Теория процессуальных (судопроизводственных) форм реализации судебной властью функций правосудия.

<sup>14</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Рецензия на кн.: *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Судебное административное право : учебник. М. : Статут, 2017 // Административное право и процесс. 2017. № 7. С. 84.

<sup>15</sup> Подробнее обоснование этой концепции см.: *Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И.* Административный процесс и административно-процессуальное право в России : концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12.

<sup>16</sup> См.: *Бахрах Д. Н.* О предмете административного права // Государство и право. 2003. № 10. С. 32 ; *Бельский К. С.* К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11. С. 20–21 ; *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция : проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Воронеж, 2013. Вып. 7. С. 27–175 ; и др.

<sup>17</sup> См.: *Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Издат. дом ВГУ, 2017. Ч. 2.*

<sup>18</sup> См., например: *Административное судопроизводство : учеб. для студ. высш. учеб. заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / под ред. В. В. Яркова. М., 2016. С. 29.*

<sup>19</sup> См.: *Грубцова С. П. О подотрасли судебного административного процессуального права // Рос. юрид. журнал. 2017. № 3. С. 103–111.*

<sup>20</sup> См.: *Туманов Д. А. Участие в административном судопроизводстве прокурора, а также органов, организаций и граждан с целью защиты «чужих» интересов // Законы России : опыт, анализ, практика. 2016. № 5. С. 60.*

<sup>21</sup> Подробнее обоснование статуса судебного административного права как отрасли права см.: *Зеленцов А. Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права : учеб. пособие. М. : ЮНИТИ-ДАНА. 2015. С. 331–353. Идея о том, что комплекс норм, регулирующих административное судопроизводство, являет собой самостоятельную отрасль права, разделяется ныне многими авторами. См., например: *Старицын А. В., Еремеев Д. В. Перспективы совершенствования административного судопроизводства в России // Lex russica. 2017. № 7. С. 122–123 ; Дугенец А. С., Нехайчик В. К., Манин В. А. Рецензия на кн.: Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право : учебник. М. : Статут, 2017 // Административное право и процесс. 2018. № 1. С. 78 ; и др.**

<sup>22</sup> См.: *Липинский Д. А., Мусаткина А. А. Некоторые проблемы процессуальной ответственности // Рос. юстиция. 2016. № 12. С. 45–48.*

<sup>23</sup> См., например: *Есаков Г. А. От административных правонарушений к уголовным проступкам, или О существовании уголовного права в «широком смысле» // Библиотека криминалиста. 2013. № 1 (6). С. 42.*

<sup>24</sup> См.: *Агеев А. А. О месте законодательства об административных правонарушениях в российской правовой системе // Административное право и процесс. 2011. № 2.*

<sup>25</sup> См.: *Соловей Ю. П. Федеральный закон «О полиции» как основной источник отечественного полицейского права // Полиция – новый институт современной государственной правоохранительной системы : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (15–16 сентября 2011 г.) / отв. за вып. С. М. Андреев. Омск : Омская акад. МВД России, 2012. С. 23–24.*

<sup>26</sup> См.: *Ветков А. А. Уголовная и административная ответственность : самостоятельные правовые явления или «смещение жанров» // Библиотека криминалиста. 2013. № 2 (7). С. 68–76.*

<sup>27</sup> См.: *Гаврилов Б. Я., Рогова Е. В. Мировая юстиция и уголовный проступок : мнение ученого и практика (обоснование проблемы, современное состояние и меры по совершенствованию) // Мировой судья. 2016. № 12. С. 20–31.*

<sup>28</sup> См.: *Есаков Г. А. От административных правонарушений к уголовным проступкам... С. 43.*

<sup>29</sup> См.: *Головко Л. В. Производство по делам об административных правонарушениях и административная юстиция : различия в процессуальной природе // Ежегодник Центра исследования правовой политики – 2010. Алматы, 2012. С. 184–193.*

<sup>30</sup> См.: *Административная ответственность : учеб.-практ. пособие / Э. Г. Липатов, А. В. Филатова, С. Е. Чаннов ; под ред. С. Е. Чаннова. М., 2010.*

<sup>31</sup> Во французском языке прилагательное «penal» происходит от глагола *pénaliser* [penalize] – «наказывать, ставить в неблагоприятное, невыгодное положение». Соответственно, отрасль права, называемая в России уголовным правом, в странах романо-германской правовой семьи обозначается как право наказаний. Это нашло отражение в большинстве европейских языков (фр. *droit pénal*; исп. *Derecho penal*; итал. *diritto penale*; нем. *Strafrecht*; серб. или болг. *наказателно право*). В отечественной литературе также высказывается мнение, что сохранение в юридическом лексиконе термина «уголовный» – анахронизм, не более чем дань слепой традиции, коль скоро в наши дни по закону уже никого голов не лишают. УК – свод норм о правонарушениях (преступлениях) и наказаниях, а УПК – совокупность норм о порядке назначения наказаний. См.: *Колоколов Н. А. Уголовный проступок : презюмируя частное, забываем общее и особенное. Всё новое – хорошо забытое старое // Мировой судья. 2017. № 5. С. 10–15.*

<sup>32</sup> См.: *Головко Л. В. Анализ Концепции проекта Уголовного кодекса Республики Казахстан. URL: zakon.kz...analiz-koncepcii-proekta-ugolovnogo.html*

<sup>33</sup> См.: *Штатаина М. А. Особенности регулирования вопросов административной ответственности в зарубежных странах // Актуальные проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности : материалы науч.-практ. конф. (Москва, 30 мая 2013 г.). М.: РАП, 2014. С. 194–201.*

<sup>34</sup> См.: *Panorama del derecho administrativo sancionador en España : Los derechos y las garantías de los ciudadanos. Manuel Rebollo Puig, Manuel Izquierdo Carrasco, Lucía Alarcón Sotomayor, Antonio Bueno Armijo // Estudios Socio-Jurídicos. vol.7 no.1 Bogotá Jan./ June 2005.*

<sup>35</sup> URL: [www.encyclopedia-juridica.biz14.com/.../derecho-penal-administrativo/derecho-penal-ad](http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/.../derecho-penal-administrativo/derecho-penal-ad)

<sup>36</sup> См.: *Resoluciones de los Congresos de la Asociación Internacional de Derecho Penal (1926 – 2014) // Revista Internacional de Derecho Penal. 1/2 trimestre. 2015. P. 568.*

<sup>37</sup> См.: *Головко Л. В. Границы уголовного права : от формального к функциональному подходу // Библиотека криминалиста. 2013. № 1. С. 84–85.*

<sup>38</sup> См.: *Тарасов И. Т. Административная юстиция : большие места нашей администрации // Земство, 1882. № 52. С. 18. Его же. Очерк науки полицейского права. М., 1887. С. 115.*

<sup>39</sup> См.: *Честнов И. Л. Институт административных правонарушений в системе права : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1994. С. 9–11.*

<sup>40</sup> См.: *Гюлумян В. Г. Административная ответственность в ретроспективе и перспективе // Lex russica. 2017. № 7. С. 151–165.*

<sup>41</sup> Пленум Верховного Суда РФ одобрил законопроект об уголовных проступках, к которым в рамках УК РФ предполагается отнести около 80 составов УК РФ. Лицо, на которое наложены эти наказания, не будет считаться судимым. URL: <https://rg.ru/.../inicativu-ob-ugolovnom-prostupke-odobrili-v-verhovnom-sude.html>

<sup>42</sup> Кожевников О. А. Юридическая ответственность в системе права : дис. ... канд. юрид. наук. Тольятти, 2003. С. 136.

<sup>43</sup> См., например: Пудовочкин Ю. Е. Проблемы политического в преступлении и преступного в политике (методологические размышления) // Библиотека криминалиста. 2013. № 2 (7). С. 5–17.

<sup>44</sup> Кожевников О. А. Юридическая ответственность в системе права... С. 137.

<sup>45</sup> См.: Протасов В. Н. Вопросы теории права. М., 1997. С. 137.

<sup>46</sup> См.: Волощук А. Н. К вопросу о разграничении уголовных правонарушений от административных проступков в Украине // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 62–66.

<sup>47</sup> Вопросам правосстановительной ответственности в последнее время посвящен ряд специальных научных исследований. См., например: Чертов А. В. Правосстановительная ответственность и ее место в системе юридических мер защиты : дис. ... канд. юрид. наук. М. 2007 ; Евдокимов С. В. Правосстановительные меры в российском праве : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1999 ; Кузьмин А. В., Ходукин Д. В. Категориальный статус правосстановительных санкций : понятие, признаки, виды // Вестник ЧитГУ. 2011. № 7 (74) ; и др.

<sup>48</sup> См.: Сунцова Е. А. Нетрадиционные виды юридической ответственности : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М. 2005. С. 8, 15 ; Арсеньев О. В. Классификация правовых санкций // Вестник ЮУрГУ. 2006. № 13. С. 8–12.

<sup>49</sup> См.: Трофимова Г. А. Конституционно-правовая ответственность через призму репрессивно-карательной и компенсационно-восстановительной форм ответственности // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3.

<sup>50</sup> См.: Соломеник Н. Л. Восстановительная функция юридической ответственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007. С. 12.

<sup>51</sup> Подробнее обоснование этого подхода см.: Пора признать существование двух видов административной ответственности в современном российском праве // Актуальные проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности : материалы науч.-практ. конф. (Москва, 30 мая

2013 г.) / отв. ред. М. А. Штатина. М. : Рос. акад. правосудия, 2014. С. 22–30.

<sup>52</sup> См.: Евдокимов С. В. Правосстановительные меры в российском праве... С. 8.

<sup>53</sup> Отзыв проф. Ф. В. Тарановского о сочинении барона С. А. Корфа «Административная юстиция в России». С. 6. См. также: См.: Корф С. А. Административная юстиция в России. Кн. 2–3. М., 1910. С. 182.

<sup>54</sup> Подробнее см.: Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор : вопросы теории. М. : РУДН, 2005. С. 212–220.

<sup>55</sup> См.: Опалев Р. О. О ключевых европейских стандартах (принципах) в сфере административного судопроизводства // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 2.

<sup>56</sup> См.: Соловьёв А. А., Опалев Р. О. Административная юстиция в зарубежных государствах : особенности функционирования отдельных институтов административного судопроизводства / Моск. гос. юрид. ун-т им. О. Е. Кутафина (МГЮА). М., 2017. 262 с.

<sup>57</sup> Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 22 декабря 2005 г. № 99 «Об отдельных вопросах практики применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Экономика и жизнь. 2006. № 8.

<sup>58</sup> См.: Малиновская В. М. Налоговые правонарушения и налоговая ответственность // Законы России : опыт, анализ, практика. 2015. № 8.

<sup>59</sup> Самощенко И. С., Фарушкин М. Х. Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. С. 44.

<sup>60</sup> См.: Макарейко Н. В. Процессуальная ответственность как правовое явление // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 3. С. 241.

<sup>61</sup> См.: Кислухин В. А. Виды юридической ответственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

<sup>62</sup> См.: Чуклова Е. В. Процессуальная ответственность как средство защиты административного процесса // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2016. № 3 (37). С. 59.

<sup>63</sup> См.: Соловьев С. Ж. Процессуально-правовой механизм обеспечения прав сторон в арбитражном суде первой инстанции : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2016. С. 14.

Российский университет дружбы народов  
Зеленцов А. Б., доктор юридических наук, профессор  
кафедры административного и финансового права,  
заслуженный юрист Российской Федерации  
e-mail: law@rudn.university

Russian Peoples Friendship University  
Zelentsov A. B., Doctor of Legal Sciences, Professor of the  
Administrative and Financial Law Department, Honored  
Lawyer of the Russian Federation  
e-mail: law@rudn.university

**П. Е. Спиридонов**

*Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России*

## **НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА**

*Рассматриваются некоммерческие организации как участники административно-процессуальных правоотношений. Анализируются особенности административно-процессуальной правосубъектности и административно-процессуального статуса некоммерческих организаций. Выделяются виды административно-процессуальных правоотношений, в которые могут вступать некоммерческие организации. Обращается внимание на то, что выполнение публичных функций некоммерческими организациями может облекаться в административно-процессуальные формы, а поэтому будет являться результатом опосредованного вовлечения государством некоммерческих организаций в сферу государственного управления. И, как следствие этого, – возникновение нового типа административно-процессуальных правоотношений.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: некоммерческие организации, административный процесс, административно-процессуальные правоотношения, административно-процессуальный статус, административно-процессуальная правосубъектность, публичные функции, государственно-властные полномочия*

## **NON-PROFIT ORGANIZATION AS SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE PROCESS**

*Non-profit organizations as participants of administrative procedural legal relations are considered. The features of administrative procedural legal personality and administrative procedural status of non-profit organizations are analyzed. The types of administrative procedural legal relations, which are entered by non-profit organizations, are singled out. Attention is drawn to the fact that the performance of the public functions by non-profit organizations can be put into administrative procedural forms, so it will be the result of the indirect involvement of non-profit organizations by the state in the sphere of public administration. The result of this will be the emergence of new type of administrative procedural legal relations.*

*К e y w o r d s: non-profit organizations, administrative process, administrative procedural legal relations, administrative procedural status, administrative procedural legal personality, public authority.*

Изменения, происходящие в материальных административных правоотношениях, влекут за собой и изменение административно-процессуальных правоотношений. В данной статье мы постараемся рассмотреть особенности административно-процессуального положения таких субъектов административного процесса, как некоммерческие организации.

Как справедливо отмечают Е. Б. Лупарев, М. Б. Добрабаба, Т. В. Мокина, специфика субъектного состава публичных правоотношений во многом определяется государственной политикой, в большей или меньшей степени ориентированной на концентрацию или децентрацию власти. Современное состояние государственной политики в Российской Федерации в этой части

являет собой тенденцию двуединой направленности. С одной стороны, идет процесс централизации публично-правовых полномочий в руках федерального центра, а с другой – ряд полномочий делегируется органам местного самоуправления и государственным и негосударственным организациям, не являющимся государственными органами. В связи с этим такие организации становятся обязательными субъектами публично-правовых правоотношений<sup>1</sup>. Вышеназванные авторы к общеобязательным субъектам всех без исключения публичных правоотношений относят: государственные органы, органы местного самоуправления, организации и лица, наделенные законом отдельными государственными или муниципальными властными полномочиями<sup>2</sup>. В таком случае уместно отметить, что административно-процессуальные правоотношения

будут относиться к разновидности публичных. При этом одним из обязательных субъектов таких правоотношений выступают некоммерческие организации как организации, наделенные законом отдельными государственными властными полномочиями.

На наш взгляд, лиц, которые в соответствии с административно-процессуальными нормами наделены административно-процессуальными правами и обязанностями, можно отнести к субъектам административного процесса. Следует учитывать, что в теории административного процесса принято делить субъектов административного процесса на индивидуальные и коллективные. Такое деление вытекает из классификации субъектов административного права, поэтому, по мнению В. Д. Сорокина, система субъектов административного процесса может быть представлена в следующем виде:

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

2. Коллективные субъекты:

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

б) исполнительные органы местного самоуправления;

в) предприятия и учреждения различных форм собственности;

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

е) предусмотренные законом иные органы государственной власти и их представители»<sup>3</sup>.

Как видно из представленной классификации, место в ней некоммерческим организациям не определено, но в качестве субъектов административного процесса выделяются общественные объединения. На наш взгляд, целесообразно выделить всю группу некоммерческих организаций, а не только общественные объединения. Процессуальный статус субъектов административно-процессуальных правоотношений, как справедливо отмечает О. В. Муза, является производным от общего административно-правового статуса и предусматривает реализацию процессуальных прав и выполнение процессуальных обязанностей в ходе возникновения, изменения или прекращения административно-процессуальных правоотношений<sup>4</sup>.

В современных условиях положение некоммерческих организаций в системе субъектов административного процесса приобретает другое значение в силу изменений, происходящих в результате эволюции административных и адми-

нистративно-процессуальных правоотношений.

Как уже было отмечено, некоммерческие организации стали наделяться публичными функциями, которые могут реализовываться посредством властных полномочий. Таким образом, некоммерческие организации стали участниками административно-процессуальных и административно-правовых отношений уже не как подвластные, а наоборот, как властвующие субъекты.

Исходя из рассматриваемой проблемы можно привести позицию Конституционного Суда РФ, выраженную в постановлении КС РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П. В нем указано, что Конституция Российской Федерации не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Там же сказано, что статус таких некоммерческих организаций, как нотариальная палата, проявляется, прежде всего, в том, что они осуществляют контроль исполнения нотариусами, занимающимися частной практикой, своих профессиональных обязанностей, а также обращаются в суд с ходатайствами или представлениями о лишении их права нотариальной деятельности за нарушение законодательства.

Какие особенности административно-процессуального статуса некоммерческих организаций можно выделить?

Во-первых, как уже было отмечено, некоммерческие организации в административно-процессуальных правоотношениях выступают как коллективные образования, реализующие не просто ряд публичных функций государства, а осуществляющие деятельность, которая может носить властный характер по отношению к другим участникам административно-процессуальных правоотношений. При этом некоммерческие организации вступают в процессуальные правоотношения как сами, так и через своих должностных лиц или специально созданные органы. Так, согласно Положению об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства РФ от 1 февраля 2006 г. № 54, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» (далее – Госкорпорация «Росатом») осуществляет государственный строительный надзор, в процессе которого Госкорпорация «Росатом» применяет положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Во-вторых, административно-процессуальный статус некоммерческих организаций устанавливается многочисленными административно-процессуальными нормами, которые содержатся как в законах, так и в подзаконных актах<sup>5</sup>, а в некоторых случаях в так называемых «корпоративных» актах (например, Кодекс профессиональной этики адвоката, принятый на I Всероссийском съезде адвокатов 31 января 2003 г., содержит процедурные основы дисциплинарного производства и полномочия органов адвокатских палат).

В-третьих, наличие властных полномочий у некоторых некоммерческих организаций ведет к тому, что они становятся юрисдикционными органами в административно-юрисдикционных производствах, производстве по делам об административных правонарушениях, административно-дисциплинарных производствах. Так, согласно п. 11 ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ должностные лица Госкорпорации «Росатом» имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2–4 ст. 14.1 КоАП России. Перечень таких должностных лиц определен Приказом Госкорпорации «Росатом» от 20 января 2011 г. № 1/19-П «Об утверждении Перечня должностных лиц Госкорпорации «Росатом», имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях». Исходя из этого должностные лица Госкорпорации «Росатом» имеют право осуществлять меры процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

В-четвертых, некоммерческие организации в ряде случаев наделяются полномочиями по осуществлению административных процедур. В соответствии со ст. 7 Федерального закона от 13 июля 2015 г. «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»» Госкорпорация «Роскосмос» осуществляет:

- лицензирование космической деятельности, ведение реестра выданных лицензий;
- лицензионный контроль;
- полномочия государственного органа в области регистрации и ведения национального реестра запускаемых космических объектов;
- выдачу разрешений на строительство и ввод в эксплуатацию объектов космической инфраструктуры, находящихся в ведении Госкорпорации «Роскосмос» и организаций Госкорпорации «Роскосмос», в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности и др.

Можно констатировать, что некоммерческие организации являются субъектами разных административно-процессуальных правоотношений, к которым будут относиться, например, административно-процессуальные правоотноше-

ния, связанные:

- 1) с регистрацией некоммерческих организаций в органах юстиции;
- 2) включением некоммерческой организации в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функций иностранного агента;
- 3) производством по делам об административных правонарушениях;
- 4) административно-дисциплинарным производством;
- 5) реализацией контрольных полномочий органами исполнительной власти в отношении некоммерческих организаций (например, органами юстиции);
- 6) осуществлением контрольных полномочий самими некоммерческими организациями;
- 7) обжалованием действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц;
- 8) другие.

Следует остановиться на особенностях административно-процессуальной правосубъектности некоммерческих организаций. О. В. Муза отмечает, что преимуществом процессуальной правосубъектности в административном процессе считается строгое закрепление в законодательстве процессуальных прав участников административно-процессуальных отношений и возможностей их реализации. При этом объем прав и обязанностей субъектов административно-процессуальных правоотношений зависит от законодательной регламентации их правового положения, обусловленного характером отдельных видов административно-процессуальных правоотношений<sup>6</sup>.

Административно-процессуальная правосубъектность некоммерческих организаций включает в себя такие категории, как административно-процессуальная правоспособность и административно-процессуальная дееспособность. Под административно-процессуальной правоспособностью некоммерческих организаций следует понимать их способность иметь административно-процессуальные права и обязанности, установленные административно-процессуальными нормами. Административно-процессуальной дееспособностью будет выступать способность некоммерческой организации реализовать предусмотренные административно-процессуальными нормами соответствующие процессуальные права и обязанности.

Интерес представляет момент возникновения административно-процессуальной правоспособности у некоммерческих организаций. Так, Е. Б. Лупарев, М. Б. Добробаба, Т. В. Мокина указывают: «Момент возникновения правоспособности организаций определяется момен-

том их создания. В этом смысле следует четко отграничивать момент создания организации и момент приобретения ею статуса юридического лица, если организационно-правовая форма организации предполагает это. Если говорить об организации безотносительно их статуса как юридического лица, то моментом приобретения организацией правоспособности следует считать момент полного юридического оформления учредительных документов организации... С момента своего создания и до момента государственной регистрации в качестве юридических лиц большинство организаций существует без статуса юридического лица... Соответственно, правоспособность юридического лица у иных организаций (не относящихся к государственным органам) возникает с момента их государственной регистрации регистрирующим органом»<sup>7</sup>. На наш взгляд, нельзя полностью согласиться с данным мнением. Если обратиться к Гражданскому кодексу Российской Федерации, то в ч. 1 ст. 48 указывается: «Юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде». Из легального определения юридического лица следует, что не всякая организация является юридическим лицом. Можно предположить, что момент возникновения административно-процессуальной правосубъектности некоммерческих организаций возникает с момента их создания, а не с момента государственной регистрации в качестве юридического лица. Созданная, но незарегистрированная некоммерческая организация, в зависимости от вида и организационно-правовой формы, наделяется административно-процессуальным правом, обязанностью пройти административную процедуру государственной регистрации, т. е. будет потребителем государственной услуги, предоставляемой органами юстиции. Порядок предоставления такой государственной услуги установлен Административным регламентом предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций, утвержденным Приказом Минюста России от 30 декабря 2011 г. № 455. Также следует учитывать, что государственная регистрация организации в качестве юридического лица важна для понимания момента возникновения гражданской правосубъектности.

Особняком стоят административно-процессуальные правоотношения, связанные с внесением некоммерческой организации в реестр неком-

мерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Такая административная процедура может быть выполнена как в добровольном порядке, когда некоммерческая организация представляет соответствующие документы в органы юстиции, так и принудительно – когда органы юстиции, при выявлении соответствующих фактов, вносят некоммерческую организацию в такой реестр.

Правоспособность некоммерческих организаций обусловлена следующими особенностями:

1) реализация некоммерческой организацией ряда делегированных ей публичных властных полномочий;

2) необходимость вступления в административно-процессуальные правоотношения по иным причинам.

Нельзя не обойти вниманием вопросы административно-процессуальной правосубъектности, связанной с административным судопроизводством. Согласно ч. 1 ст. 5 КАС РФ способность иметь процессуальные права и нести процессуальные обязанности в административном судопроизводстве (административная процессуальная правоспособность) признается в равной мере за всеми гражданами, органами государственной власти, иными государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, общественными объединениями, религиозными и иными организациями, в том числе некоммерческими, а также общественными объединениями и религиозными организациями, не являющимися юридическими лицами, если они согласно КАС РФ и другим федеральным законам обладают правом на судебную защиту своих прав, свобод и законных интересов в публичной сфере. Способность своими действиями осуществлять процессуальные права, в том числе поручать ведение административного дела представителю, и исполнять процессуальные обязанности в административном судопроизводстве (административная процессуальная дееспособность) принадлежит:

– общественным объединениям, религиозным и иным организациям, в том числе некоммерческим;

– общественным объединениям и религиозным организациям, не являющимся юридическими лицами, – по административным делам, возникающим из спорных административных и иных публичных правоотношений, в которых эти объединения и организации согласно законодательству могут участвовать.

Можно констатировать, что выполнение публичных функций со стороны некоторых некоммерческих организаций может облекаться в административно-процессуальные формы. Следо-

вательно, это будет являться результатом опосредованного вовлечения государством некоммерческих организаций в сферу государственного управления, что влечет за собой возникновение нового типа административно-процессуальных правоотношений. Такие административно-процессуальные правоотношения могут складываться в разные виды систем:

- 1) некоммерческая организация – член некоммерческой организации;
- 2) некоммерческая организация – организации, учреждения, находящиеся в ведении некоммерческой организации;
- 4) некоммерческая организация – организации, учреждения, не находящиеся в ведении некоммерческой организации;
- 3) некоммерческая организация – органы исполнительной власти;
- 4) другие.

*Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России*

*Спиридонов П. Е., кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права  
e-mail: pavelspiridonov@rambler.ru  
тел.: 8(911)220-89-66*

<sup>1</sup> См.: Лупарев Е. Б., Добробаба М. Б., Мокина Т. В. Общая теория публичных правоотношений. М. : Юрлитинформ, 2011. С. 79.

<sup>2</sup> См.: Лупарев Е. Б., Добробаба М. Б., Мокина Т. В. Указ. соч. С. 87.

<sup>3</sup> Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. С. 239–240.

<sup>4</sup> См.: Муза О. В. Особенности административно-процессуальной правосубъектности // Журнал российского права. 2013. № 11.

<sup>5</sup> См.: Спиридонов П. Е. Административно-процессуальное законодательство и административная реформа в Российской Федерации : современное состояние и перспективы развития // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина. 2018. № 1. С. 153–155.

<sup>6</sup> См.: Муза О. В. Указ. соч.

<sup>7</sup> См.: Лупарев Е. Б., Добробаба М. Б., Мокина Т. В. Указ. соч. С. 94–95.

*Saint-Petersburg University of State Fire Service of Emercom of Russia*

*Spiridonov P. E., Ph.D., Associate Professor of the Theory and History of State and Law Department  
e-mail: pavelspiridonov@rambler.ru  
tel.: 8(911)220-89-66*

# ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

УДК 342.9

А. В. Кочетков

*Российский государственный университет правосудия, Центральный филиал*

## РАССМОТРЕНИЕ АРБИТРАЖНЫМИ СУДАМИ ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ ДЕЛ О ВЗЫСКАНИИ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ И САНКЦИЙ

*Рассматриваются особенности производства по делам о взыскании обязательных платежей и санкций в арбитражных судах первой инстанции. Сделан вывод о том, что для значительной части дел о взыскании обязательных платежей и санкций судебная процедура является избыточной.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: обязательные платежи, санкции, административное судопроизводство, арбитражный суд, приказное производство, упрощенное производство.*

## CONSIDERATION BY ARBITRATION COURTS OF FIRST INSTANCE CASES FOR THE RECOVERY OF COMPULSORY PAYMENTS AND PENALTIES

*The article deals with the specifics of the proceedings in cases involving the collection of mandatory payments and sanctions in arbitration courts of first instance. The conclusion is drawn that for a significant part of cases on collection of mandatory payments and sanctions, the judicial procedure is excessive.*

*К e y w o r d s: obligatory payments, sanctions, administrative proceedings, arbitration court, order production, simplified production.*

Обязательные платежи – это налоги, сборы, страховые взносы, иные обязательные взносы, уплачиваемые в соответствующий бюджет и (или) в государственные внебюджетные фонды в порядке и на условиях, которые определяются законодательством<sup>1</sup>.

Правоотношения по уплате обязательных платежей основаны на властном подчинении одной стороны другой. Они предполагают субординацию уполномоченного органа и плательщика. Соответствующее требование государственного органа и обязательство по уплате обязательного платежа следуют не из договора, а из закона. Следовательно, обязательный платеж имеет публично-правовой характер и споры по данной категории дел вытекают из публичных правоотношений, что предопределяет специфику процедуры их рассмотрения.

Предполагается, что публичные обязанности, в том числе по уплате обязательных платежей, исполняются добровольно и самостоятельно. Если такая обязанность не исполнена в полном объе-

ме и в установленный срок, это влечет применение мер ответственности. Санкция – это и есть мера ответственности за совершенное правонарушение, в частности, за не исполнение или ненадлежащее исполнение обязанности по уплате обязательного платежа, которая устанавливается и применяется в виде денежного взыскания (штрафа) в размере, предусмотренном законом.

Большая часть обязательных платежей и санкций взыскивается во внесудебном порядке. Для этого достаточно решения налогового органа в целях списания денежных средств с расчетного счета юридического лица или индивидуального предпринимателя либо постановления налогового органа для обращения взыскания на имущество должника (ст. 46–47 НК РФ). Однако в тех случаях, когда законом не установлен административный порядок взыскания, обязательные платежи и санкции взыскиваются в судебном порядке. При этом дела о взыскании обязательных платежей и санкций по заявлениям соответствующих органов к физическим лицам рассматриваются судами общей юрисдикции в соответствии с КАС РФ. Дела о взыскании обязательных

платежей и санкций по заявлениям соответствующих органов к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям рассматриваются арбитражными судами в соответствии с АПК РФ.

Статистические показатели свидетельствуют о росте числа дел данной категории в арбитражных судах. Так, в 2015 г. Арбитражным судом Воронежской области было рассмотрено 1251 дело о взыскании обязательных платежей и санкций; в 2016 г. – 924, а в 2017 г. – 6099. В первом квартале 2018 г. уже было рассмотрено 2468 дел о взыскании обязательных платежей и санкций.

Аналогичная тенденция имеет место быть и применительно к арбитражным судам в целом. Так, арбитражными судами первой инстанции в 2015 г. было рассмотрено 118 356 дел о взыскании обязательных платежей и санкций, в 2016 г. – 104 694 дела, в 2017 – 328 002 дела, т. е. наличие более чем трехкратный рост числа дел данной категории.

Помимо обращения налоговых органов с заявлением о взыскании соответствующих налогов и сборов значительную долю дел о взыскании обязательных платежей и санкций составляют заявления о взыскании страховых взносов в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, а также санкций за нарушение законодательства о страховых взносах.

Отношения в указанной сфере до 1 января 2017 г. регулировались Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», согласно которому органы Пенсионного фонда наделялись контрольными Полномочиями в сфере правоотношений по администрированию и взысканию страховых взносов.

Указанный закон утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование”» (далее – Закон № 250-ФЗ).

Частью 2 ст. 4 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской

Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование» (далее – Закон № 243-ФЗ) устанавливается, что взыскание недоимки по страховым взносам, соответствующих пеней и штрафов в государственные внебюджетные фонды РФ, образовавшихся на 1 января 2017 г., а также страховых взносов, пеней и штрафов, доначисленных органами Пенсионного фонда РФ, органами Фонда социального страхования РФ по результатам контрольных мероприятий, проведенных за расчетные (отчетные) периоды, истекшие до 1 января 2017 г., по которым имеются вступившие в силу решения о привлечении к ответственности (отказе в привлечении к ответственности), осуществляется налоговыми органами в порядке и сроки, установленные Налоговым кодексом РФ, начиная с меры по взысканию, следующей за мерой, примененной органами Пенсионного фонда РФ и органами Фонда социального страхования РФ.

Положения законов № 250-ФЗ и № 243-ФЗ прямо предусматривают передачу налоговым органам сведений о суммах недоимок по страховым взносам, тогда как передача налоговым органам сведений о взысканиях финансовых санкций за нарушение законодательства об индивидуальном (персонифицированном) учете действующим законодательством не предусмотрено.

С 1 января 2017 г. согласно ч. 3 ст. 17 Федерального закона от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» (далее – Закон № 27-ФЗ) за непредставление страхователем в установленный срок либо представление им неполных и (или) недостоверных сведений, предусмотренных п. 2–2.2 ст. 11 настоящего федерального закона, к такому страхователю применяются финансовые санкции в размере 500 рублей в отношении каждого застрахованного лица.

Частью 4 ст. 17 Закона № 27-ФЗ введено новое положение, предусматривающее привлечение к ответственности за несоблюдение страхователем порядка представления сведений в форме электронных документов в случаях, предусмотренных настоящим федеральным законом. К такому страхователю применяются финансовые санкции в размере 1000 рублей.

Таким образом, налоговые органы в настоящее время обращаются с заявлениями о взыскании не только налоговых, но и страховых платежей. В то же время с заявлениями о взыскании санкций за нарушение страхователем указанных норм законодательства об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обяза-

тельного пенсионного страхования обращаются территориальные органы Пенсионного фонда РФ (ч. 17 ст. 17 Закона № 27-ФЗ).

Дела о взыскании обязательных платежей и санкций рассматриваются в трех формах судопроизводства: в порядке приказного производства (если заявлено требование о взыскании суммы до 100 тысяч рублей), в порядке упрощенного производства (если заявлено требование от 100 до 200 тысяч рублей), по общим правилам искового производства с особенностями, установленными в главе 26 АПК РФ (если заявлено требование о взыскании свыше 200 тысяч рублей). Следует отметить, что в целях урегулирования порядка производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, законодатель использует часто применяемый прием юридической техники, согласно которому соответствующие дела рассматриваются по общим правилам искового производства, но с учетом особенных правил, отражающих специфику производства по этим делам. В данном случае эти особенные правила содержатся в главе 26 АПК РФ и обусловлены особой природой правоотношений, из которых возникают соответствующие экономические споры.

Производство по делам о взыскании обязательных платежей и санкций возбуждается в арбитражном суде на основании заявлений публичных органов, осуществляющих контрольные функции, с требованием о взыскании с лиц, имеющих задолженность по обязательным платежам, денежных сумм в счет их уплаты, и санкций (ч. 2 ст. 212 АПК РФ).

Заявление о взыскании подается в арбитражный суд, если не исполнено требование заявителя об уплате взыскиваемой суммы в добровольном порядке или пропущен указанный в таком требовании срок уплаты<sup>2</sup>. Следовательно, для данной категории дел досудебный порядок урегулирования спора является обязательным. Так, ФАС Волго-Вятского округа отметил: «Суды установили, что досудебный порядок урегулирования спора фондом не соблюден. Доказательства, свидетельствующие об обратном, в материалах дела отсутствуют. При таких обстоятельствах суды пришли к правильному выводу о том, что заявленные фондом требования в обжалуемой части подлежат оставлению без рассмотрения» (постановление ФАС Волго-Вятского округа от 21 августа 2012 г. по делу № А82-338/2012).

Заявление о взыскании обязательных платежей и санкций и прилагаемые к нему документы должны соответствовать общим требованиям ст. 125–126 АПК РФ, а также специальным требованиям ст. 214 АПК РФ. Так, они должны указать в заявлении наименование платежа, подлежаще-

го взысканию, размер и расчет его суммы, нормы, предусматривающие уплату платежа, сведения о направлении требования об уплате платежа в добровольном порядке. К заявлению прилагается документ, подтверждающий направление требования об уплате платежа в добровольном порядке.

Несоблюдение установленных законом требований влечет правовые последствия в виде оставления заявления без движения (ст. 128 АПК РФ) или возвращения заявления (ст. 129 АПК РФ). В судебной практике достаточно много случаев вынесения таких определений.

Следует отметить и такую особенность, как крайне редкое направление вместе с заявлением о взыскании обязательных платежей и санкций заявления о принятии обеспечительных мер. Соответственно, обеспечительные меры по данной категории дел практически не применяются.

Согласно ст. 215 АПК РФ дела о взыскании обязательных платежей и санкций (если они не подлежат рассмотрению в порядке приказного производства или в упрощенном порядке) рассматриваются судьей единолично в срок, не превышающий трех месяцев со дня поступления соответствующего заявления в суд.

Как известно, основными особенностями судебного разбирательства по правилам административного судопроизводства, как известно, являются перераспределение бремени доказывания и процессуальная активность суда. По делам о взыскании обязательных платежей и санкций арбитражный суд также может признать обязательной явку в судебное заседание лиц, участвующих в деле, и вызвать их в судебное заседание для дачи объяснений. Неявка указанных лиц, вызванных в судебное заседание, служит основанием для наложения судебного штрафа.

Обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для взыскания обязательных платежей и санкций, возлагается на заявителя. В случае непредставления заявителем доказательств, необходимых для рассмотрения дела и принятия решения, арбитражный суд может истребовать их по своей инициативе.

Обязанности по доказыванию каких-либо обстоятельств, связанных с взысканием обязательных платежей и санкций, на лиц, осуществляющих экономическую деятельность, АПК РФ не возлагает (за исключением обязанности доказывать обстоятельства, на которые они ссылаются, в обоснование своих возражений, по смыслу общего требования ч. 1 ст. 65 АПК РФ). В то же время очевидно, что реализация ими своего права по представлению имеющихся у них доказательств – в их интересах.

При рассмотрении дел о взыскании обязательных платежей и санкций арбитражный суд устанавливает, имеются ли основания для взыскания суммы задолженности, полномочия органа, обратившегося с требованием о взыскании, проверяет правильность расчета и размера взыскиваемой суммы. Очевидно, что указанные нормы направлены на защиту прав лиц в делах, вытекающих из публичных правоотношений.

По результатам рассмотрения соответствующего заявления арбитражный суд выносит решение об удовлетворении требования о взыскании обязательных платежей и санкций полностью или в части и взыскании определенных сумм либо об отказе в удовлетворении заявления.

Решение принимается в соответствии с общими требованиями, закрепленными в главе 20 АПК РФ. Частью 2 ст. 216 АПК РФ установлены специальные правила в отношении содержания резолютивной части решения по данной категории дел. В резолютивной части дополнительно должны быть указаны:

- наименование лица, обязанного уплатить сумму задолженности, его место нахождения или место жительства, сведения о его государственной регистрации;
- общий размер подлежащей взысканию денежной суммы с определением отдельно основной задолженности и санкций.

Решение по данной категории дел вступает в законную силу и обжалуется в общем порядке (ст. 180–181, 259, 276 АПК РФ).

Следует отметить, что в общем порядке в настоящее время рассматривается лишь незначительное количество дел о взыскании обязательных платежей и санкций. Большинство соответствующих экономических споров рассматривается в порядке приказного производства и упрощенного производства. Думается, что это оправдано, так как сама природа задолженности, как правило, бесспорна, ответчик знает или должен знать о наличии у него задолженности, возникшей вследствие неуплаты обязательных платежей. Кроме того, данные споры характеризуются и малозначительностью – до 100 тысяч рублей при приказном производстве и от 100 тысяч до 200 тысяч рублей – при упрощенном производстве.

Полагаю нужным обратить внимание, что подача в общем порядке заявления, содержащего требования, подлежащие рассмотрению в порядке приказного производства, влечет за собой возвращение заявления (п. 2.1 ч. 1 ст. 129 АПК РФ)<sup>3</sup>.

Однако чаще на практике заявления о выдаче судебного приказа о взыскании обязательных платежей и санкций возвращаются в связи

с нарушением административным органом ч. 4 ст. 229.3 АПК РФ, а именно: в связи с непредставлением уведомления о вручении или иных документов, подтверждающих направление взыскателем должнику копии заявления о выдаче судебного приказа<sup>4</sup>.

Имеются случаи возврата заявления на основании п. 4 ч. 1 ст. 229.4 АПК РФ, в связи с поступлением ходатайства от административного органа о возвращении заявления о выдаче судебного приказа до его принятия<sup>5</sup>.

Кроме того, зачастую суд возвращает заявление о выдаче судебного приказа о взыскании обязательных платежей и санкций при выявлении обстоятельства, являющегося основанием для оставления его без рассмотрения: когда заявленное требование должно быть рассмотрено в деле о банкротстве (п. 4 ч. 1 ст. 148). Так, абз. 2 п. 1 ст. 63 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» установлено, что с даты вынесения арбитражным судом определения о введении наблюдения требования кредиторов по денежным обязательствам и об уплате обязательных платежей, за исключением текущих платежей, могут быть предъявлены к должнику только с соблюдением установленного настоящим Федеральным законом порядка предъявления требований к должнику.

Согласно п. 7 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с участием уполномоченных органов в делах о банкротстве и применяемых в этих делах процедурах банкротства, утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 20 декабря 2016 г., штрафы, назначенные должнику в порядке привлечения к публично-правовой ответственности, в том числе административной, налоговой ответственности (например, за налоговые правонарушения, ответственность за которые предусмотрена ст. 120, 122–123, 126 НК РФ), признаются текущими платежами, если соответствующее правонарушение совершено должником (в случае длящегося правонарушения – выявлено контролирующим органом) после возбуждения дела о банкротстве.

При исследовании материалов дела № А14-11374/2017 судом было установлено, что заявление о признании ООО «Стройгруп» банкротом принято арбитражным судом 30 января 2017 г., о чем вынесено определение Арбитражного суда Воронежской области от 30 января 2017 г., а правонарушение, выразившееся в непредставлении сведений о застрахованных лицах по форме СЗВ-М за отчетный период июль 2016 г., совершено Обществом 11 августа 2016 г., обнаружено УПФР в г. Воронеже Воронежской обла-

сти 15 декабря 2016 г. (акт от 15 декабря 2016 г. № 046S18160011005).

Таким образом, в рассматриваемой ситуации обязательные платежи возникли до даты принятия заявления о признании должника банкротом (30 января 2017 г.), в связи с чем они не являлись текущими, а значит, подлежали рассмотрению в деле о банкротстве.

Стоит также отметить, что нередко встречается нарушение административными органами ч. 2 ст. 214 АПК РФ, обязывающей к заявлению о взыскании обязательных платежей и санкций прилагать помимо документов, указанных в п. 1–5 ст. 126 настоящего Кодекса, документ, подтверждающий направление заявителем требования об уплате взыскиваемого платежа в добровольном порядке. Указанное нарушение выражается в направлении требования не по юридическому адресу должника, указанному в Едином государственном реестре юридических лиц (дела № А14-12111/2017, А14-12156/2017).

Согласно разъяснениям, данным в п. 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2016 г. № 62 «О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации о приказном производстве», требования, рассматриваемые в порядке приказного производства, должны быть бесспорными.

Таким образом, при отсутствии доказательств направления требования об уплате взыскиваемого платежа в добровольном порядке по юридическому адресу должника арбитражный суд при решении вопроса о выдаче судебного приказа не может установить бесспорность требования взыскателя, которая является основной предпосылкой осуществления приказного производства.

В данном случае заявление о выдаче судебного приказа подлежит возврату на основании п. 2 ч. 1 ст. 229.4 АПК РФ (непредставление документов, подтверждающих обоснованность требования взыскателя).

Возвращение арбитражным судом заявления о выдаче судебного приказа по основаниям, указанным в ч. 1 ст. 229.4 АПК РФ, не препятствует повторному обращению с таким же заявлением при условии устранения недостатков, послуживших основанием для возвращения заявления (ч. 2 ст. 229.4 АПК РФ).

Новым институтом арбитражного процессуального права является институт отказа в принятии искового заявления (заявления). Наиболее распространенным основанием для отказа в принятии заявления о выдаче судебного приказа о взыскании обязательных платежей и санкций

выступает наличие спора о праве, которое усматривается из заявления о выдаче судебного приказа и приложенных к нему документов, а именно: наличие возражений должника (дела № А14-12171/2017, А14-20852/2017, А14-20871/2017), менее распространенным – наличие информации об оспаривании должником решения административного органа о привлечении страхователя к ответственности, предусмотренной ч. 4 ст. 17 Закона № 27-ФЗ.

Истечение срока на судебное взыскание обязательных платежей и санкций также служит препятствием для выдачи судебного приказа, поскольку усматривается наличие спора о праве (дело № А14-20627/2017).

Кроме того, в судебной практике встречаются случаи обращения с заявлением о выдаче судебного приказа о взыскании обязательных платежей и санкций с юридических лиц, которые прекратили свою деятельность и были исключены из реестра действующих юридических лиц в результате ликвидации, проведенной реорганизации в форме присоединения к иному юридическому лицу (дело № А14-12167/2017). В силу п. 5 ч. 1 ст. 150 АПК РФ арбитражный суд прекращает производство по делу, если установит, что организация, являющаяся стороной в деле, ликвидирована.

Согласно подп. 4 п. 21 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2016 г. № 62 «О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации о приказном производстве» арбитражный суд отказывает в принятии заявления о выдаче судебного приказа на основании ч. 3 ст. 229.4 АПК РФ, в том числе в случаях, если выявлены обстоятельства, являющиеся основаниями прекращения производства по делу (ст. 150, ч. 5 ст. 3 АПК РФ).

Отказ в принятии заявления о выдаче судебного приказа по основаниям, указанным в ч. 3 ст. 229.4 АПК РФ, препятствует повторному обращению с таким же заявлением о выдаче судебного приказа (ч. 4 ст. 127.1 АПК РФ).

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 227 АПК РФ дела о взыскании обязательных платежей и санкций рассматриваются в упрощенном производстве, если указанный в заявлении общий размер подлежащей взысканию денежной суммы составляет от 100 тысяч до 200 тысяч рублей.

Кроме того, в случае если в принятии заявления о выдаче судебного приказа по данным требованиям арбитражным судом было отказано или судебный приказ был отменен (ч. 3 ст. 229.4, ч. 4 ст. 229.5 АПК РФ) заявления о взы-

скании обязательных платежей и санкций подлежат рассмотрению в порядке упрощенного производства, даже если размер подлежащей взысканию денежной суммы не превышает 100 тысяч рублей<sup>6</sup>.

В заключение хотелось бы отметить, что, хотя приказное производство и упрощенное производство позволяют арбитражным судам более эффективно по сравнению с общим порядком рассматривать значительно возросшее число дел о взыскании обязательных платежей и санкций, тем не менее большая часть споров данной категории представляют собой мелкие и однотипные дела, для рассмотрения которых судебная процедура является избыточной<sup>7</sup>. Так, санкции за нарушение законодательства об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования в размере 500–1000 рублей вполне можно взыскивать в административной порядке, что соответствовало бы принципам процессуальной экономии и разумной затратности, снизило бы нагрузку на судебную систему, освободило бы должников от лишних издержек по ведению дел и ускорило бы приведение решений в исполнение.

<sup>1</sup> См., например: Статья 2 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»; Статья 8 Налогового кодекса РФ.

<sup>2</sup> Требование – это письменное извещение контрольного органа, содержащее определенные законом сведения о сумме задолженности, размере начисленных пеней, сроке уплаты и т. д. Порядок направления

требования и срок его исполнения установлены в ст. 69 Налогового кодекса РФ.

<sup>3</sup> Абзац 2 п. 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2016 г. № 62 «О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации о приказном производстве».

<sup>4</sup> Список внутренних почтовых отправлений является ненадлежащим доказательством направления в адрес должника заявления, поскольку в нем отсутствуют сведения об идентифицирующих реквизитах направляемых документов либо штрихкодированный идентификатор, который в соответствии с Приказом Минсвязи России от 11 февраля 2000 г. № 15 «О развитии системы штрихкодированной идентификации в почтовой связи» необходим для определения почтового отправления (дела № А14-10725/2017, А14-10727/2017, А14-10734/2017, А14-10737/2017, А14-10747/2017). Есть случаи, когда дата, проставленная на почтовой квитанции, является более ранней по сравнению с датой составления заявления о выдаче судебного приказа (дела № А14-10507/2017, А14-10512/2017).

<sup>5</sup> Дела № А14-10796/2017, А14-11116/2017, А14-19636/2017.

<sup>6</sup> Пункт 14 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18 апреля 2017 г. № 10 «О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации об упрощенном производстве».

<sup>7</sup> Неоправданность обращения в суд общей юрисдикции за взысканием небольших сумм по КАС РФ обосновывается Е. В. Тарибо. См.: Тарибо Е. В. Взыскание обязательных платежей по правилам КАС РФ : некоторые проблемные вопросы // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 83.

*Российский государственный университет правосудия, Центральный филиал*

*Кочетков А. В., кандидат юридических наук, профессор кафедры гражданского процессуального права  
e-mail: info@voronej.arbitr.ru*

*Russian State University of Justice, Central Branch  
Kochetkov A. V., Candidate of Legal Sciences, Professor  
of the Civil Procedure Law Department  
e-mail: info@voronej.arbitr.ru*

УДК 342.9

Л. Ю. Зуева

*Ульяновский государственный педагогический университет имени И. Н. Ульянова*

**О НЕОБХОДИМОСТИ ПРИВЕДЕНИЯ В СООТВЕТСТВИЕ  
С ТРЕБОВАНИЯМИ КАС РФ ПОРЯДКА РАССМОТРЕНИЯ В СУДЕ  
МАТЕРИАЛОВ О ПОМЕЩЕНИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В ЦЕНТРЫ  
ВРЕМЕННОГО СОДЕРЖАНИЯ ДЛЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ  
ПРАВОНАРУШИТЕЛЕЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ИЛИ СРОКА  
ПРОДЛЕНИЯ ПРЕБЫВАНИЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В ЦЕНТРАХ  
ВРЕМЕННОГО СОДЕРЖАНИЯ ДЛЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ  
ПРАВОНАРУШИТЕЛЕЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

*В статье рассматривается вопрос о необходимости изменения существующего порядка рассмотрения в суде материалов о помещении несовершеннолетних в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел или срока продления пребывания несовершеннолетних в ЦВСНП. С учетом судебной практики и требований КАС РФ предлагается авторское решение данного вопроса.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* административное судопроизводство, административное дело, центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, судебный контроль.

**ABOUT THE NEED TO BRING IN ORDER TO COMPLY WITH THE REQUIREMENTS OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF RUSSIAN FEDERATION IN ORDER OF CONSIDERATION IN COURT OF MATERIALS ON THE PLACEMENT OF MINORS IN TEMPORARY DETENTION CENTERS FOR JUVENILE OFFENDERS OF LAW ENFORCEMENT BODIES OR THE EXTENSION OF THE STAY OF MINORS IN TEMPORARY DETENTION CENTERS FOR JUVENILE OFFENDERS OF LAW ENFORCEMENT BODIES**

*The article discusses the need to change the existing procedure for considering in court the materials on the placement of minors in the temporary detention centers for juvenile offenders of the law enforcement bodies or for the extension of the stay of minors in temporary detention centers for juvenile offenders of the law enforcement bodies. Taking into account the judicial practice and requirements of the Code of Administrative Proceedings of Russian Federation, suggested an author's solution of this issue*

*К е у в о р д s:* administrative proceedings, administrative case, temporary detention centers for juvenile offenders of law enforcement bodies, judicial control.

В судах общей юрисдикции судопроизводство об обязательном судебном контроле представляет собой самостоятельный вид административного судопроизводства наряду с судопроизводством по административным делам о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций.

В рамках этого судопроизводства законодатель выделяет следующие категории административных дел:

1) о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра;

2) прекращении деятельности средств массовой информации;

3) ограничении доступа к аудиовизуальному сервису;

4) взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц;

5) помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении;

6) административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;

7) госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке;

8) госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

9) иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию не психиатрического профиля в недобровольном порядке;

10) о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в проекте Федерального закона «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» предлагает дополнить данный перечень следующими категориями административных дел:

о признании информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети, запрещенной к распространению;

признании информационных материалов экстремистскими;

лишении гражданина специального права, в том числе права на управление транспортным средством, приобретение, хранение, хранение и ношение оружия.

Главный признак, объединяющий все эти дела в рамках данного вида административного судопроизводства, – их связь с отдельными административными властными требованиями к физическим лицам и организациям, реализация которых сопряжена с угрозой ограничения их прав,

свобод и законных интересов. Необходимость судебного контроля в рамках данного вида судопроизводства проистекает из общей конституционной обязанности государства и его органов признавать, соблюдать и защищать права и свободы граждан и их организаций<sup>1</sup>.

Полагаем, что в связи с этим представленный перечень административных дел является неполным и его необходимо дополнить еще одной категорией административных дел – о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел (далее – ЦВСНП) или о продлении срока пребывания несовершеннолетнего правонарушителя в ЦВСНП.

В настоящее время порядок помещения несовершеннолетних в ЦВСНП урегулирован Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее – Федеральный закон № 120-ФЗ). При этом данный закон не регулирует вопрос, в каком процессуальном порядке следует рассматривать в суде материалы о помещении несовершеннолетних в ЦВСНП, поскольку ни ГПК РФ, ни КАС РФ не содержат специальных положений, регулирующих порядок рассмотрения указанных материалов. С учетом этого суды, рассматривая материалы о помещении в ЦВСНП, руководствуются, прежде всего, нормами самого Федерального закона № 120-ФЗ.

Данный закон действительно содержит целый ряд процессуальных правил, относящихся прежде всего к составу лиц, участвующих в деле, и необходимым материалам, предоставляемым в суд. Но любое судебное заседание предполагает строгое соблюдение процедуры. Необходимо определение последовательности процессуальных действий, решение вопросов об отводах, рассмотрение ходатайств, в том числе о возможности отложения дела, и многое другое. Такие правила содержатся только в процессуальных кодексах<sup>2</sup>.

Вместе с тем в отдельных регионах Российской Федерации с момента вступления в законную силу КАС РФ предпринимаются шаги по рассмотрению материалов о помещении несовершеннолетних в ЦВСНП в порядке административного судопроизводства.

Так, в практике судов Чувашской Республики за период с 15 сентября 2015 г. по 1 ноября 2017 г. выявлено восемь дел, рассмотренных в порядке КАС РФ.

Практика рассмотрения материалов о помещении несовершеннолетних в ЦВСНП в порядке административного судопроизводства с 2016 г. нарабатывается в некоторых районных судах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры,

Республики Мордовия, Тульской, Оренбургской, Ульяновской областей и некоторых других.

Позиция о том, что дела данной категории необходимо рассматривать в порядке, предусмотренном КАС РФ, выражена и судебной коллегией по административным делам Курганского областного суда в определении от 24 апреля 2017 г. по административному делу по административному исковому заявлению начальника ОМВД России по Катайскому району о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей.

Изучение и анализ складывающейся в регионах практики направления в суды материалов о помещении несовершеннолетних в ЦВСНП, их рассмотрения в судах показали острую необходимость внесения в КАС РФ главы, регламентирующей порядок производства по административным делам о помещении несовершеннолетних в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел. При этом данный вопрос требует срочного разрешения, как в целях формирования единообразной судебной практики, так и в целях защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, в отношении которых ставится вопрос о помещении в центр.

В связи с изложенным предлагаем внести в КАС РФ главу 31.2. «Производство по административным делам о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел или о продлении срока пребывания несовершеннолетнего правонарушителя в ЦВСНП» следующего содержания:

**Статья 286.1. Подача административного искового заявления о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел или о продлении срока пребывания несовершеннолетнего правонарушителя в ЦВСНП**

1. Административное исковое заявление о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел (далее – ЦВСНП) подается руководителем органа внутренних дел или его заместителем, о продлении срока пребывания несовершеннолетнего правонарушителя в ЦВСНП – руководителем ЦВСНП или его заместителем.

2. Административное исковое заявление о помещении несовершеннолетнего в ЦВСНП или о продлении срока пребывания несовершеннолетнего правонарушителя в ЦВСНП подается в суд по месту нахождения центра временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей

телей органов внутренних дел, в который помещен несовершеннолетний.

3. В административном исковом заявлении о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел или о продлении срока пребывания несовершеннолетнего правонарушителя в центре временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел должны быть указаны:

1) сведения, предусмотренные пунктами 1–3, 5, 8 и 9 части 2 статьи 125 настоящего Кодекса;

2) сведения, обосновывающие необходимость помещения несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел;

3) сведения, обосновывающие необходимость продления срока пребывания несовершеннолетнего правонарушителя в центре временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел.

4. К административному исковому заявлению о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел прилагаются:

1) копия постановления руководителя органа внутренних дел или его заместителя о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел;

2) документы, подтверждающие обоснованность помещения несовершеннолетнего в указанный центр;

3) документы, подтверждающие необходимость продления срока пребывания несовершеннолетнего правонарушителя в указанном центре;

4) документы, указанные в пункт 1 части 1 статьи 126 настоящего Кодекса.

**Статья 286.2. Срок подачи административного искового заявления о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел или о продлении срока пребывания несовершеннолетнего правонарушителя в ЦВСНП**

1. Административное исковое заявление о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел подается в течение сорока восьми часов с момента помещения несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел.

2. Административное исковое заявление о продлении пребывания несовершеннолетнего

правонарушителя в центре временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел подается в суд не позднее чем через сорок восемь часов после наступления обстоятельств, свидетельствующих о необходимости продления срока пребывания несовершеннолетнего правонарушителя в ЦВСНП.

3. При поступлении соответствующего административного искового заявления судья незамедлительно выносит определение о принятии его к производству и о продлении пребывания несовершеннолетнего правонарушителя в ЦВСНП на срок, необходимый для рассмотрения административного искового заявления о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел или о продлении срока пребывания несовершеннолетнего правонарушителя в ЦВСНП, за исключением случая неподсудности требований данному суду и возвращения административного искового заявления на основании пункта 2 части 1 статьи 129 настоящего Кодекса.

4. После принятия административного искового заявления о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел или о продлении срока пребывания несовершеннолетнего правонарушителя в ЦВСНП суд вправе истребовать документы и материалы, необходимые для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения и разрешения административного дела.

**Статья 286.3. Рассмотрение административного дела о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел или о продлении срока пребывания несовершеннолетнего правонарушителя в ЦВСНП**

1. Административное дело о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел или о продлении срока пребывания несовершеннолетнего правонарушителя в ЦВСНП подлежит рассмотрению в день, следующий за днем принятия соответствующего заявления.

2. Административное дело может быть рассмотрено в закрытом судебном заседании в порядке, установленном статьей 11 настоящего Кодекса.

3. О времени и месте рассмотрения административного дела извещаются несовершеннолетний, в отношении которого подано административное исковое заявление о помещении в ЦВСНП или о продлении срока пребывания в

ЦВСНП, его родители или иные законные представители либо представитель органа опеки и попечительства, представитель органа внутренних дел, прокурор.

4. Административное дело о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел или о продлении срока пребывания несовершеннолетнего правонарушителя в ЦВСНП рассматривается с участием прокурора, представителя органа внутренних дел и представителя несовершеннолетнего, в отношении которого решается вопрос о помещении в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел или о продлении срока пребывания в указанном центре.

5. Участие в судебном заседании лиц, указанных в части 4 настоящей статьи, является обязательным.

6. При отсутствии у несовершеннолетнего, в отношении которого решается вопрос о помещении в ЦВСНП или о продлении срока пребывания в ЦВСНП, представителя суд назначает ему адвоката в качестве представителя в порядке, установленном частью 4 статьи 54 настоящего Кодекса.

7. При необходимости суд может вызвать в судебное заседание иных лиц.

**Статья 286.4. Обстоятельства, подлежащие выяснению**

1. При рассмотрении административного дела о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел или о продлении срока пребывания несовершеннолетнего правонарушителя в ЦВСНП суду необходимо выяснить:

1) факт совершения несовершеннолетним общественно опасного деяния или правонарушения, влекущего административную ответственность;

2) возраст несовершеннолетнего;

3) имеется ли необходимость обеспечения защиты жизни или сохранения здоровья несовершеннолетнего либо предупреждения совершения им повторного общественно опасного деяния.

2. Обязанность доказывания обстоятельств по административному делу о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел или о продлении срока пребывания несовершеннолетнего правонарушителя в ЦВСНП лежит на лице, обратившемся в суд с таким заявлением.

3. При необходимости суд может истребовать доказательства по своей инициативе.

**Статья 286. 5. Решение суда по административному исковому заявлению о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел или о продлении срока пребывания несовершеннолетнего правонарушителя в ЦВСНП**

1. Рассмотрев по существу административное дело по административному исковому заявлению о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел или о продлении срока пребывания несовершеннолетнего правонарушителя в ЦВСНП, суд принимает решение.

2. Суд принимает решение об удовлетворении административного иска, если установит наличие оснований для помещения несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел или о продлении срока пребывания несовершеннолетнего правонарушителя в ЦВСНП. При необоснованности требований суд отказывает в удовлетворении административного иска.

*Ульяновский государственный педагогический университет имени И. Н. Ульянова*

*Зуева Л. Ю., кандидат юридических наук, доцент кафедры правоохранительной деятельности и противодействия коррупции*

*e-mail: Zueva1967@mail.ru*

3. Содержание решения суда должно соответствовать требованиям, предусмотренным статьей 180 настоящего Кодекса.

4. По административному делу о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел или о продлении срока пребывания несовершеннолетнего правонарушителя в ЦВСНП мотивированное решение должно быть изготовлено в день принятия решения.

5. Копии решения суда вручаются под расписку лицам, участвующим в деле, и их представителям или направляются им незамедлительно после изготовления решения способами, позволяющими обеспечить скорейшую доставку.

<sup>1</sup> См.: Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Рос. ун-т дружбы народов, Юрид. ин-т. М. : Статут, 2017. С. 680–681.

<sup>2</sup> См.: Туманова Л. В. Обеспечение защиты прав при решении вопроса о помещении в центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей // Семейное и жилищное право. 2015. № 2. С. 3–5.

*Ulyanovsk State Pedagogical University named after I. N. Ulyanov*

*Zueva L. Yu., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Law Enforcement Activities and Anti-corruption Department*

*e-mail: Zueva1967@mail.ru*

О. С. Рогачева

Воронежский государственный университет

## ПРОИЗВОДСТВО ПО НОВЫМ ИЛИ ВНОВЬ ОТКРЫВШИМСЯ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАМ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

*В статье рассматриваются новые и вновь открывшиеся обстоятельства в административном судопроизводстве. Анализируется имеющаяся практика по административным делам при пересмотре по новым и вновь открывшимся обстоятельствам.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* административное судопроизводство, новые обстоятельства, вновь открывшиеся обстоятельства, пересмотр в связи с изменением обстоятельств, судебная ошибка.

## PROCEEDINGS FOR NEW OR TO NEWLY DISCOVERED FACTS IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS

*This article presents new and newly discovered facts in administrative legal proceedings. The available practice on administrative cases at revision is analyzed on new and to newly discovered facts.*

*К е у w o r d s:* administrative legal proceeding, new matter, newly discovered facts, revision due to changing circumstances, judicial error.

Вступившие в законную силу судебные акты (решения, определения, постановления) могут быть пересмотрены при наличии новых или вновь открывшихся обстоятельств. Значимость этой стадии судопроизводства В. В. Ярков видит в том, что ее возбуждение и последующее устранение нарушений возможны по инициативе самих заинтересованных лиц, без предварительного вмешательства и указаний высших судебных инстанций. Установленный судом фактический состав отменяет собой всю предшествующую процессуальную деятельность, зафиксированную в судебных актах, и приводит к возобновлению судебного разбирательства по делу с самого начала<sup>1</sup>.

Судебное решение не может быть признано справедливым и правосудным, а судебная защита – полной и эффективной, если допущена судебная ошибка. Поэтому п. 6 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 г.) предусматривает, что судебное решение подлежит пересмотру, если «какое-либо новое или вновь обнаруженное обстоятельство неоспоримо доказывает наличие судебной ошибки».

Лица, подающие в суд заявление о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, преследуют цель вернуться заново к уже рассмотренному делу, решение по которому вступило в законную силу. Таким образом, смысл данной стадии судопроизводства мо-

жет быть определен как решение вопроса о возобновлении рассмотрения дела. Пересмотр, по смыслу совершаемых процессуальных действий, имеет место только в отношении судебного акта и для решения вопроса о необходимости его отменить. Сущность пересмотра – решить вопрос о наличии или отсутствии новых или вновь открывшихся обстоятельств. Следовательно, временные границы данной стадии – от подачи заявления до вынесения решения (постановления) об удовлетворении заявления (т. е. об отмене ранее принятого судебного акта) или определения об отказе удовлетворить заявление. Все дальнейшие действия стадией пересмотра по вновь открывшимся (новым) обстоятельствам уже не являются. В случае отмены решения (судебного акта) состоится новое рассмотрение дела этим же судом<sup>2</sup>.

Судом, уполномоченным на рассмотрение заявления о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, является суд, принявший этот судебный акт. Если апелляция, кассация, надзорная инстанция изменили обжалованный судебный акт или приняли новый судебный акт, то пересмотр по новым или вновь открывшимся обстоятельствам осуществляется тем судом, который изменил или принял новый судебный акт.

В случае установления приговором суда, вступившим в законную силу, вины судьи в совершении преступления, в результате которого был принят незаконный и (или) необоснованный судебный акт, пересмотр судебного акта по

вновь открывшимся обстоятельствам осуществляется тем судом, судьей которого он был, принимая этот акт.

Период производства по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам включается в общую продолжительность судопроизводства, если по результатам пересмотра судом принят судебный акт об удовлетворении заявления и об отмене ранее принятого судебного акта (п. 50 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 марта 2016 г. № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»).

Субъектами, обладающими правом подачи заявления о пересмотре судебных актов, вступивших в законную силу, по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, являются:

- 1) лица, участвующие в деле;
- 2) лица, которые не были привлечены к участию в административном деле и вопрос о правах и об обязанностях которых был разрешен судом. Соответственно, данные лица, подавая заявление, должны обосновать факт нарушения их прав вынесенным судебным актом;

3) представители перечисленных выше лиц, если они имеют полномочие на подачу заявления о пересмотре судебных актов, вступивших в законную силу, по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Заявление о пересмотре подается в срок, не превышающий трех месяцев со дня появления или открытия обстоятельств, являющихся основанием для пересмотра судебного акта.

Часть 2 ст. 346 КАС РФ устанавливает правила для исчисления процессуальных сроков для каждого нового и вновь открывшегося обстоятельства.

1. Заявление о пересмотре подается со дня открытия существенных для административного дела обстоятельств, в случае если основанием для пересмотра являются существенные для административного дела обстоятельства, которые не были и не могли быть известны заявителю.

2. Заявление о пересмотре подается со дня вступления в законную силу приговора суда по уголовному делу, в случае если основанием для пересмотра являются установленные вступившим в законную силу приговором суда заведомо ложное заключение эксперта, заведомо ложные показания свидетеля, заведомо неправильный перевод, фальсификация доказательств, которые повлекли за собой принятие незаконного или необоснованного судебного акта по данному административному делу; преступные

деяния лица, участвующего в деле, или его представителя либо преступные деяния судьи, совершенные при рассмотрении данного административного дела.

3. Заявление о пересмотре подается со дня вступления в законную силу судебного акта, отменяющего ранее вынесенный судебный акт или постановление органа государственной власти, иного государственного органа, органа местного самоуправления, на которых был основан пересматриваемый судебный акт, в случае если основанием для пересмотра являются отмена судебного акта суда общей юрисдикции или арбитражного суда либо постановления органа государственной власти, иного государственного органа, органа местного самоуправления, послуживших основанием для принятия судебного акта по данному административному делу.

4. Заявление о пересмотре подается со дня вступления в законную силу судебного акта, в случае если основанием для пересмотра являются признание вступившим в законную силу судебным актом суда общей юрисдикции или арбитражного суда недействительной сделки, повлекшей за собой принятие незаконного или необоснованного судебного акта по данному административному делу.

5. Заявление о пересмотре подается со дня вступления в силу соответствующего решения Конституционного Суда Российской Федерации, в случае если основанием для пересмотра является признание Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации закона, примененного судом в конкретном деле, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Конституционный Суд Российской Федерации.

6. Заявление о пересмотре подается со дня вступления в силу соответствующего постановления Европейского Суда по правам человека, в случае если основанием для пересмотра является установление Европейским Судом по правам человека нарушения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении судом конкретного дела, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Европейский Суд по правам человека.

7. Заявление о пересмотре подается со дня вступления в законную силу решения Верховного Суда Российской Федерации, суда общей юрисдикции о признании недействующим нормативного правового акта, в случае если основанием для пересмотра является признание Верховным Судом Российской Федерации, судом общей юрисдикции не действующим со дня принятия нормативного правового акта, примененного судом в конкретном деле, в связи с принятием

решения по которому заявитель оспорил данный нормативный правовой акт.

Пропуск установленного законом срока на подачу заявления о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам при наличии заявления о восстановлении данного срока не является основанием для отказа в принятии заявления, представления о пересмотре вступившего в законную силу решения суда по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. В этом случае суд принимает заявление к производству, причины пропуска срока обращения в суд выясняются в предварительном судебном заседании или в судебном заседании. Если суд признает причины пропуска срока неубажительными, то он отказывает в пересмотре вступившего в законную силу судебного акта.

Законом также предусмотрена возможность восстановления пропущенного срока, но при условии, что ходатайство подано не позднее шести месяцев со дня появления или открытия обстоятельств, являющихся основанием для пересмотра, и суд признает причины пропуска срока уважительными.

Заявление о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам должно: быть исполнено в письменной форме, которая предполагает составление документа как рукописно, так и посредством его печатания; поддаваться прочтению, т. е. быть разборчивым; быть подписано лицом, подающим заявление, и (или) его представителем; содержать указание на дату проставления (внесения) подписей.

В том случае, если ведение дела будет осуществлять представитель лица, подающего заявление, его полномочия должны включать и такие, как подписание и предъявление в суд заявления о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Согласно общим требованиям в заявлении о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам должны быть указаны:

1) наименование суда, в который подаются заявление, представление;

2) наименование или фамилия, имя и отчество (при наличии) лица, подающего заявление, его место нахождения или место жительства, номера телефонов и адреса электронной почты, если таковые имеются;

3) наименования или фамилии, имена и отчества (при наличии) других лиц, участвующих в деле, их место жительства или место нахождения, иные известные данные о них;

4) содержание требований лица, подающего заявление, к суду;

5) перечень прилагаемых документов;

б) иные сведения, в том числе номера телефонов, факсов, адреса электронной почты лиц, участвующих в деле.

Согласно специальным требованиям в заявлении о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам должны быть указаны:

1) наименование суда, принявшего судебный акт, о пересмотре которого ходатайствует заявитель, номер административного дела суда, в который подано заявление, дата принятия судебного акта, предмет административного иска;

2) обстоятельства, которые могли или могут повлиять на принятие судебного акта;

3) обоснование со ссылками на доказательства, подтверждающие наличие новых или вновь открывшихся обстоятельств.

В силу ч. 3 ст. 347 КАС РФ к заявлению о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам должны быть приложены:

1) копия судебного акта, о пересмотре которого ходатайствует заявитель;

2) копии документов, подтверждающих новые или вновь открывшиеся обстоятельства;

3) документ, подтверждающий направление другим лицам, участвующим в деле, копий заявления и документов, которые у них отсутствуют, а в случае ненаправления этих копий – копии заявления и документов по числу других лиц, участвующих в деле.

Следует обратить внимание на разъяснения Верховного Суда Российской Федерации. ВС РФ четко указал, что, если среди приложений к заявлению о пересмотре вступивших в законную силу судебных актов по новым обстоятельствам в связи с установлением ЕСПЧ нарушения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. при рассмотрении судом конкретного дела отсутствует текст неофициального перевода на русский язык постановления ЕСПЧ, на которое имеется ссылка в заявлении, либо текст постановления приложен на английском или французском языке (официальные языки Совета Европы), то суд всё равно обязан принять заявление к производству, при этом обратившись с запросом в аппарат Уполномоченного Российской Федерации при ЕСПЧ о представлении текста перевода соответствующего постановления ЕСПЧ (Процессуальные вопросы. Вопрос 4. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2017): утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16 февраля 2017 г. (в ред. от 26.04.2017)).

Далее в указанном Обзоре говорится, что в силу п. 4 Положения об Уполномоченном Российской Федерации при Европейском Суде по пра-

вам человека – заместителе министра юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 29 марта 1998 г. № 310, Уполномоченный Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека – заместитель министра юстиции Российской Федерации обеспечивает взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при исполнении ими постановлений Суда. С целью реализации указанного взаимодействия *Уполномоченный направляет в заинтересованные ведомства, в том числе в Верховный Суд Российской Федерации, а также в областные и приравненные к ним суды тексты неофициальных переводов постановлений Европейского Суда.*

Исходя из положений ст. 135 КАС РФ при подготовке к рассмотрению заявления о пересмотре судебного акта по новым обстоятельствам судья может, по ходатайству лица, обратившегося с таким заявлением, либо по собственной инициативе, обратиться с запросом в аппарат Уполномоченного Российской Федерации при ЕСПЧ – заместителя министра юстиции Российской Федерации о предоставлении текста неофициального перевода на русский язык постановления Европейского Суда, установившего нарушение Российской Федерацией Конвенции и (или) протоколов к ней.

Заявление, представление о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам и прилагаемые к ним документы также могут быть поданы посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте суда в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

По смыслу закона, вновь открывшиеся обстоятельства или новые обстоятельства, влекущие отмену судебного решения, должны обладать совокупностью следующих признаков: обстоятельства существовали в момент рассмотрения дела, обстоятельства не были и не могли быть известны заявителю, обстоятельства имеют существенное значение для дела, т. е., будь они известны во время рассмотрения дела, решение было бы вынесено иное.

*Основаниями для пересмотра судебных актов по новым обстоятельствам являются возникшие после принятия судебного акта и имеющие существенное значение для правильного разрешения административного дела следующие обстоятельства:*

1) отмена судебного акта суда общей юрисдикции или арбитражного суда либо постановления органа государственной власти, иного госу-

дарственного органа, органа местного самоуправления, послуживших основанием для принятия судебного акта по данному административному делу;

2) признание вступившим в законную силу судебным актом суда общей юрисдикции или арбитражного суда недействительной сделки, повлекшей за собой принятие незаконного или необоснованного судебного акта по данному административному делу.

*Приведем пример.* Заявление о пересмотре по новым обстоятельствам определения судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Ингушетия по делу по заявлению гражданки о признании неправомерными действий Управления Федеральной миграционной службы и Министерства по внешним связям, национальной политике, печати и информации Республики Ингушетия удовлетворено. Из материалов дела следует, что вступившим в законную силу решением Магасского районного суда договор купли-продажи недвижимого имущества, заключенный между гражданами, и регистрация за последней права собственности на указанное недвижимое имущество признаны недействительными, а запись в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество о регистрации права собственности на указанный выше жилой дом аннулирована. Кроме того, вступившим в законную силу решением Магасского районного суда договор купли-продажи недвижимого имущества и регистрация за последней права собственности 1/9 доли указанного недвижимого имущества признаны недействительными, а запись в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество о регистрации права собственности на 1/9 долю жилого дома аннулирована (апелляционное определение Верховного Суда Республики Ингушетия от 12 мая 2016 г. № 33А-479/2016);

3) признание Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации закона, примененного судом в конкретном деле, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Конституционный Суд Российской Федерации. В отношении аналогичной нормы, содержащейся в п. 3 ч. 4 ст. 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, в подп. «в» п. 11 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2012 г. № 31 «О применении норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении судами заявлений, представлений о пересмотре по вновь открывшимся или новым обстоятельствам вступивших в законную силу судебных постановлений» разъяснено, что

постановление Конституционного Суда Российской Федерации может являться новым обстоятельством и в случае, если оно содержит иное конституционно-правовое истолкование нормативных положений, примененных в конкретном деле, в связи с принятием судебного акта по которому заявитель обращался в Конституционный Суд Российской Федерации, и в силу этого влечет пересмотр судебного акта в отношении заявителя.

*Приведем пример.* Новым обстоятельством по делу об оспаривании решения органа кадастрового учета заявитель считал постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2016 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 24.18 Федерального закона “Об оценочной деятельности в Российской Федерации” в связи с жалобой администрации муниципального образования города Братска». Дело направлено на новое апелляционное рассмотрение в ином составе судей, так как указанное постановление Конституционного Суда РФ принято по обращению заявителя в связи с данным административным делом и содержит прямое указание на необходимость пересмотра судебных актов (кассационное определение Верховного Суда РФ от 6 июля 2017 г. № 66-КГ17-6);

4) установление Европейским Судом по правам человека нарушения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении судом конкретного дела, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Европейский Суд по правам человека. Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» Российская Федерация ратифицировала подписанные ранее, 28 февраля 1996 г., Конвенцию о защите прав человека и основных свобод и ряд протоколов к ней. При этом, в частности, как указано в ст. 1 названного федерального закона, Российская Федерация в соответствии со ст. 46 данной Конвенции признала *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации. Группа депутатов Государственной Думы обратилась в Конституционный Суд РФ в порядке ст. 125 Конституции РФ, поскольку, по их мнению, указанные положения КАС, а также УПК РФ, ГПК РФ, АПК РФ

не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее ст. 15 (ч. 1 и 4) и 79, так как фактически обязывают Россию, ее органы законодательной, исполнительной и судебной власти к безусловному исполнению постановления Европейского Суда по правам человека – даже в случае, если оно противоречит Конституции Российской Федерации<sup>3</sup>;

5) определение или изменение в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации либо в постановлении Президиума Верховного Суда Российской Федерации практики применения правовой нормы, примененной в конкретном деле, если в соответствующем акте Верховного Суда Российской Федерации содержится указание на возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных актов в силу данного обстоятельства;

6) признание Верховным Судом Российской Федерации, судом общей юрисдикции не действующим со дня принятия нормативного правового акта, примененного судом в конкретном деле, в связи с принятием решения по которому заявитель оспорил данный нормативный правовой акт.

В силу п. 1 ч. 1 ст. 350 КАС РФ основаниями для пересмотра судебного акта по вновь открывшимся обстоятельствам являются существовавшие на день принятия судебного акта существенные для административного дела обстоятельства, которые не были и не могли быть известны заявителю.

По смыслу вышеприведенной нормы закона, вновь открывшимися обстоятельствами являются относящиеся к делу фактические обстоятельства, объективно имевшие место на время рассмотрения дела и способные повлиять на существо принятого судебного постановления, о которых не знал и не мог знать заявитель, а также суд при вынесении данного постановления. При этом существенность означает то, что, будь эти обстоятельства известны во время рассмотрения дела, решение было бы вынесено иное.

В качестве признаков вновь открывшихся обстоятельств необходимо указать следующие: 1) это юридические факты; 2) они должны существовать в момент рассмотрения дела; 3) они не были известны в момент рассмотрения ни заявителю, ни суду; 4) они должны иметь существенное значение для правильного рассмотрения дела, т. е., если бы они были известны суду, это повлияло бы на окончательные выводы суда.

Судебная практика подтверждает, что при пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам чаще всего в заявлениях указывают на существенные обстоятельства по делу, которые не

были и не могли быть известны ранее, как на основание для пересмотра судебного акта. Происходит это потому, что указанная в законе формулировка по своему смыслу не является формулировкой **основания к пересмотру**. Л. А. Терехова определяет следующим образом вновь открывшиеся обстоятельства – это имеющие существенное значение для дела юридические факты, подлежащие включению в предмет доказывания, существовавшие, но не известные суду и заявителю в момент рассмотрения дела<sup>4</sup>.

К вновь открывшимся обстоятельствам КАС РФ относит:

1) существенные для административного дела обстоятельства, которые не были и не могли быть известны заявителю;

2) установленные вступившим в законную силу приговором суда заведомо ложное заключение эксперта, заведомо ложные показания свидетеля, заведомо неправильный перевод, фальсификацию доказательств, которые повлекли за собой принятие незаконного или необоснованного судебного акта по данному административному делу;

3) установленные вступившим в законную силу приговором суда преступные деяния лица, участвующего в деле, или его представителя либо преступные деяния судьи, совершенные при рассмотрении данного административного дела.

В соответствии со ст. 348 КАС РФ в течение пяти дней со дня поступления заявления, представления о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам судья единолично принимает решение о принятии документов к рассмотрению в случае их соответствия требованиям законодательства, в связи с чем выносит определение о принятии заявления, представления к производству.

О возвращении заявления, представления о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам выносится мотивированное определение, копия которого вместе с заявлением, представлением и прилагаемыми к ним документами направляется заявителю не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения определения.

Заявление, представление о пересмотре вступившего в законную силу судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам рассматриваются судом в судебном заседании в срок, не превышающий одного месяца со дня их поступления в суд. В случае истребования административного дела указанный в настоящей части срок исчисляется со дня поступления административного дела в суд.

Заявитель и другие лица, участвующие в деле, извещаются о времени и месте судебного заседания. Неявка в судебное заседание надлежащим образом извещенных лиц не является препятствием для рассмотрения заявления, представления.

Согласно ч. 3 и 4 ст. 351 КАС РФ в случае удовлетворения заявления, представления и отмены судом ранее принятого им судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам повторное рассмотрение административного дела осуществляется по правилам, установленным КАС РФ для суда соответствующей инстанции. Повторное рассмотрение административного дела может осуществляться непосредственно после отмены судебного акта в том же судебном заседании, если лица, участвующие в деле, или их представители присутствуют в судебном заседании и не заявили возражений относительно рассмотрения административного дела по существу в том же судебном заседании.

По результатам рассмотрения заявления, представления о пересмотре вступивших в законную силу решения, определения, постановления суда по новым или вновь открывшимся обстоятельствам суд может:

1) отказать в удовлетворении заявления, представления. В этом случае судом выносится определение, копии которого направляются лицам, участвующим в деле, не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения определения;

2) удовлетворить заявление, представление о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам и отменить ранее принятый им судебный акт по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. В этом случае судом выносится судебный акт в форме, предусмотренной настоящим Кодексом для производства в суде соответствующей инстанции.

Решение, определение, постановление суда об отмене судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам и определение об отказе в удовлетворении заявления, представления о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам могут быть обжалованы.

В случае удовлетворения заявления, представления и отмены судом ранее принятого им судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам повторное рассмотрение административного дела осуществляется по правилам, установленным настоящим Кодексом для суда соответствующей инстанции.

Разделяя понятия «новых» и «вновь открывшихся» обстоятельств, законодатель устанавли-

ваает единый порядок пересмотра судебного акта и возможности возобновления производства по делу, независимо от того, каким из указанных обстоятельств он вызван.

<sup>1</sup> См.: Ярков В. В. Юридические факты в гражданском процессе. М., 2012. С. 427.

<sup>2</sup> См.: Терехова Л. А. Новые и вновь открывшиеся обстоятельства в гражданском и административном судопроизводстве. М., 2017. 144 с.

<sup>3</sup> По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федераль-

ного закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> См.: Терехова Л. А. Указ. соч. С. 102.

*Воронежский государственный университет*  
Рогачева О. С., доктор юридических наук, профессор  
кафедры административного и административного  
процессуального права  
e-mail: Olga\_rogacheva@mail.ru

*Voronezh State University*  
Rogacheva O. S., Habilitation Degree in Law, Professor  
of the Administrative and Administrative Procedural Law  
Department  
e-mail: Olga\_rogacheva@mail.ru

# Трибуна Молодого Ученого

УДК 342.9

С. Б. Тимошинова

Воронежский государственный университет

## ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЕ ОТ НЕЗАКОННЫХ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

*Статья посвящена ретроспективному анализу развития научной мысли, а также процессуального законодательства, регламентирующего судебный порядок защиты прав от незаконных решений, действий (бездействия) органов государственной власти. Автор рассматривает эволюцию понятия «административная юстиция» как способа защиты от незаконных решений, действий (бездействия) органов государственной власти. На основании историко-правового анализа предлагается тезис о последовательном и самобытном развитии института защиты прав от незаконных решений, действий (бездействия) органов государственной власти, а также его политической детерминированности.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* административная юстиция, история развития административной юстиции, судебный контроль, административное судопроизводство, жалоба.

## HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS OF DEVELOPMENT OF DOMESTIC LEGISLATION ON THE JUDICIAL PROTECTION AGAINST ILLEGAL DECISIONS, ACTIONS (IN ACTION) OF PUBLIC AUTHORITIES

*The article is devoted to retrospective analysis of the development of scientific thought and procedural law, which regulate the judicial procedure of rights protection from unlawful decisions, actions (inaction) of agencies of State power. The author examines the evolution of the concept of «administrative justice» as a way of protection from illegal decisions, actions (inaction) of agencies of State power. The assumption of consistent and distinctive development of the institution of rights protection from unlawful decisions, actions (inaction) of bodies of state power and its political determination, based on the basis of historical and legal analysis, are proposed.*

*Key words:* administrative justice, history of the development of administrative justice, judicial control, administrative proceedings, complaint.

Принятие в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ)<sup>1</sup> обусловило новый вектор развития научной дискуссии об административном процессе и административной юстиции. Во многих научных публикациях в качестве аргументов, отстаивающих позицию о «заимствованиях» правовых норм КАС РФ, рассматривается историческая взаимосвязь процессуальных норм нового кодекса с ранее действовавшей редакцией Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации и законодательством СССР<sup>2</sup>. Однако подобные тезисы представляются лишенными самого исторически-правового содержания, в связи с чем не могут быть признаны справедливыми. Представляется интересным заметить, что принятый КАС РФ рассматривается многими учеными как законодательный итог двадцатилет-

ней дискуссии об административном процессе и административном судопроизводстве, однако будет обоснованным утверждать, что принятие КАС РФ было обусловлено за столетие до его самого. Кроме этого, в обоснование обозначенного тезиса – о последовательном развитии идей самостоятельной формы защиты права в публично-правовом споре – необходимо обратиться к накопленному историческому опыту ученых и законодателя.

Развитие в России института судебного контроля за законностью действий и решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц является непосредственным практическим воплощением принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Таким образом, представляется закономерным, что начало развития законодательного регулирования судебного оспаривания действий и ре-

шений органов государственной власти было непосредственно связано с развитием структуры исполнительной власти. Таким образом, ввиду того, что государственное устройство Древней Руси не предполагало иерархичной системы государственных органов с четким разделением полномочий, отсутствовал и сам предмет обжалования – решения и действия органов власти.

Первые предпосылки формирования идеи о самой возможности обжалования действий и решений государственных служащих были связаны с деятельностью Ивана IV. Так, в 1549 г. был сформирован челобитный приказ по рассмотрению жалоб на злоупотребления должностных лиц, со временем на приказы были возложены функции, свойственные судебным органам, по приему обращений и разрешению спора «по существу»<sup>3</sup>.

Следующие законодательные новеллы последовали только в 1864 г. в связи с судебной реформой и принятием Устава гражданского судопроизводства<sup>4</sup>. Однако существенных изменений касаясь защиты прав от незаконных решений, действий (бездействия) органов государственной власти внесено не было. Дискуссионным было и само понимание термина «административная юстиция». В трудах дореволюционных ученых административная юстиция определялась как «комплекс мер правового контроля за соблюдением законности управления»<sup>5</sup>. В 70-х годах XIX в. административная юстиция связывалась, прежде всего, с наличием в государстве административных судов<sup>6</sup>. Так, Н. И. Лазаревский давал следующее определение: «Административная юстиция – это особая система специальных судебных установлений, имеющих целью охранять от нарушения администрации те правовые границы ее полномочий, в соблюдении которых заключается существо правового государства»<sup>7</sup>. В развитие определения Н. И. Лазаревского выделялись следующие специфические черты административной юстиции: защита публичных прав, обеспечение законности в управлении и наличие административного иска<sup>8</sup>.

Однако помимо судебного порядка разрешения спора существовал и внесудебный порядок, обеспечивающийся наличием специальных административных органов надзора на всех уровнях власти. Высшим органом в такой системе являлся Сенат, в котором для выявления злоупотреблений местных властей в XIX в. была развита практика приема жалоб и доносов от населения. После рассмотрения жалобы на места направлялись сенаторские ревизии или назначалось дополнительное расследование обстоятельств дела. Основываясь на существовании и внесудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) органов государственной власти, ряд ученых включали в понятие административной юстиции не толь-

ко судебный порядок защиты права. Так М. Д. Загряцков рассматривал административную юстицию, прежде всего, как право приношения жалобы на незаконные действия администрации<sup>9</sup>.

Тем не менее необходимо признать, что до 1917 г. в России не существовало развитой системы юстиции как системы специализированных судов, равно как и системы законодательства. Кроме этого, революционные события начала XX в. и созданный политический строй предопределили рассмотрение административной юстиции как института, характерного исключительно буржуазному обществу<sup>10</sup>.

Однако в 1917 г. Временное правительство утверждает Положение о судах по административным делам<sup>11</sup>, согласно которому в каждый уезд назначался административный судья со своим делопроизводством, а в губернских городах учреждались административные отделения при окружных судах. Административные судьи рассматривали споры между государственными органами и органами самоуправления, а также общественными организациями, а позднее этим судам были подчинены земельные и продовольственные комитеты<sup>12</sup>.

После Октябрьской революции 1917 г. административно-процессуальному законодательству не уделялось должного внимания. Отдельные правовые нормы касались деятельности Народного комиссариата государственного контроля, Народного комиссариата юстиции, прокуратуры и милиции. Развитию административно-правового законодательства в период 20-х – 50-х гг. XX в. препятствовала практика осуществления государственной власти в условиях политического режима. Однако в научной литературе исследования института административной юстиции продолжались<sup>13</sup>.

В советский период прогрессивное развитие получило административно-деликтное судопроизводство. В декабре 1956 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об ответственности за мелкие хулиганства», согласно которому административные дела рассматривались судьей единолично, по делу принималось постановление, не подлежащее обжалованию<sup>14</sup>. В тот же период были приняты общесоюзные и республиканские акты, которые устанавливали административную ответственность в судебном порядке за мелкую спекуляцию, злостное неповиновение, мелкое хищение и за другие административные правонарушения; в свою очередь, число административно-процессуальных норм, регулирующих процедуры возбуждения и рассмотрения таких дел, было незначительно<sup>15</sup>. В 1961 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «О дальнейшем ограничении

применения штрафов, налагаемых в административном порядке»<sup>16</sup>, в который было включено значительное число административно-процессуальных норм. К таковым, например, можно отнести нормы об обязательном составлении протокола об административном правонарушении, о праве оштрафованного лица обжалования постановления административного органа в суд. Дальнейшее закрепление процессуальных норм прослеживается в Положении об административных комиссиях, утвержденном Указом Президиума Верховного Совета РСФСР в 1962 г.<sup>17</sup>

В Гражданский процессуальный кодекс РСФСР (далее – ГПК РСФСР 1964 г.) и гражданские процессуальные кодексы всех союзных республик, принятые в 1963–1966 гг., были включены главы, нормы которых регулировали рассмотрение дел по поводу тех или иных административно-правовых отношений. Например, ГПК РСФСР 1964 г. содержал раздел «Производство по делам, возникающих из административно-правовых отношений», который включал в себя порядок рассмотрения дел по жалобам на неправомерность в списках избирателей; дела по жалобам на действия административных органов; дела о взыскании недоимок с граждан по государственным и местным налогам и сборам, обязательному окладному страхованию и самообложению (ст. 231 ГПК РСФСР)<sup>18</sup>. В 1968 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», который закреплял право на судебную защиту водителей, лишенных прав за управление транспортными средствами в состоянии алкогольного опьянения.

Законодательным достижением стало закрепление в ст. 58 Конституции СССР 1977 г. возможности судебного обжалования действий должностных лиц, совершенных с нарушением закона, превышением полномочий, ущемляющих права граждан<sup>19</sup>. В 1984 г. был принят первый в истории России Кодекс об административных правонарушениях<sup>20</sup>, который регулировал, в том числе, порядок рассмотрения судами административно-деликтных дел. Именно в этот период в научной литературе в рамках административного процесса наиболее «плодотворно», как утверждает Ю. Н. Стариков, исследуется тема административной юстиции<sup>21</sup>. Так, особое внимание административной юстиции уделялось в работах Н. Г. Салищевой, А. Т. Боннер, Д. М. Чечот, Д. Н. Бахрах<sup>22</sup>.

Современный этап развития института административной юстиции ознаменовался сменой политического режима в России и принятием новой Конституции РФ, которая закрепила в ст. 18 административное судопроизводство наряду с конституционным, гражданским и уголовным,

а также право каждого на судебную защиту от незаконных решений и действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц<sup>23</sup>. Кроме этого, с принятием новых процессуальных кодексов были особенно выделены специальные главы и разделы, регламентирующие рассмотрение судами административно-правовых дел, фактически являющиеся процессуальными нормами административного судопроизводства.

Верховный Суд с момента становления Российской Федерации не раз отмечал необходимость создания в России специализированных административных судов, входящих в систему судов общей юрисдикции, в связи с перегрузкой судов делами об административных правонарушениях и возникновением споров о подведомственности дел<sup>24</sup>.

Период с начала 2000-х гг. до принятия КАС РФ был ознаменован многочисленными законодательными инициативами в области создания специального административно-процессуального нормативно-правового акта. Например, 22 ноября 2000 г. Государственной Думой РФ был принят в первом чтении проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», внесенного Верховным Судом РФ в порядке законодательной инициативы, оставшийся впоследствии без дальнейшего движения. В дальнейшем, 16 ноября 2006 г., Верховный Суд РФ, воспользовавшись своим правом законодательной инициативы, вынес постановление о внесении в Государственную Думу РФ проекта федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации». В данном Кодексе Верховный Суд РФ закрепил принцип состязательности и равноправия сторон, а также ввел институт государственного обвинителя для создания справедливых условий административного судопроизводства. Однако данный проект также не получил дальнейшего развития.

Следующим большим шагом в становлении административного судопроизводства является внесение Президентом РФ 26 марта 2013 г. в Государственную Думу РФ проекта Кодекса административного судопроизводства, который в мае 2013 г. был принят в первом чтении. В данном Кодексе регулируется «долгожданное» для России административное судопроизводство, заложенное в качестве самостоятельного вида в Конституции РФ.

15 сентября 2015 г. вступил в силу Кодекс административного судопроизводства РФ, включающего правосудие и судебный контроль за законностью и обоснованностью осуществле-

ния государственных полномочий органами законодательной и исполнительной властей, обособивший нормы о порядке рассмотрения административных дел, подведомственных судам общей юрисдикции.

Подводя итог, представляется необходимым заключить, что российское административное судопроизводство прошло длительный и самообытный путь в своем историческом развитии, основанный на исследованиях ученых и законодательском опыте в течение столетия, и ознаменовалось принятием в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства.

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

<sup>2</sup> См., например: Кодекс административного судопроизводства : ожидания и перспективы / В. Ярков [и др.] // Закон. 2015. № 9. С. 18–32 ; Боннер А. Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации : миф или реальность, или Спор процессуалиста с административистом // Закон. 2016. № 7. С. 24–51.

<sup>3</sup> Ильин В. В., Ахиезер А. С. Российская государственность : истоки, традиции, перспективы. М., 1997. С. 145.

<sup>4</sup> Устав гражданского судопроизводства 1864 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Ивановский В. В. Наука административного права в ее прошлом и настоящем // Журнал Министерства юстиции. СПб., 1903. Ноябрь. С. 289–296.

<sup>6</sup> См.: Лазаревский Н. И. Административная юстиция // Полит. энциклопедия. СПб., 1906. Вып. 1. С. 112–115.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> См.: Ерошкин Н. П. Высшие и центральные государственные учреждения России 180–1917 : в 4 т. Т. 1. Высшие государственные учреждения. СПб., 1998. С. 120–129.

<sup>9</sup> См.: Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалоб (в теории и законодательстве). М., 1925. 244 с.

<sup>10</sup> См.: Павлова М. С. Развитие судебного контроля в России за законностью решений, действий (бездействия) органов власти // Рос. судья. 2015. № 9. С. 10–13.

<sup>11</sup> Положение «О судах по административным делам» // Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1917. № 127. Ст. 692.

<sup>12</sup> См.: Головки В. В., Москаленко С. С. Становление и развитие административного судопроизводства в России // Научный вестник Омской академии МВД России. 2007. № 2. С. 40.

<sup>13</sup> См., например: Загряцков М. Д. Указ. соч. ; Елистратов А. И. Об утверждении законности в советском строительстве // Сов. право. 1922. № 1. С. 68–73 ; Одарченко А. Н. О пределах административного усмотрения // Право и жизнь. 1925. № 6. С. 3–12.

<sup>14</sup> См.: Грачев Н. И., Коломейцева А. Г. Административный суд в контексте судебной реформы // Вестник Волгоград. гос. ун-та: Сер. 5, Юриспруденция. 2015. № 2. С. 119–123.

<sup>15</sup> См.: Административные правонарушения, рассматриваемые в судебном порядке / Р. Павловский [и др.]. М., 1964. С. 95–96.

<sup>16</sup> О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке : указ Президиума ВС СССР от 21 июня 1961 г. // Ведомости ВС СССР. 1961. № 35. Ст. 368.

<sup>17</sup> Об утверждении Положения об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских Советов депутатов трудящихся РСФСР и о порядке производства по делам об административных нарушениях : указ Президиума ВС РСФСР от 30 марта 1962 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1961. № 13. Ст. 166.

<sup>18</sup> Гражданский процессуальный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 11 июня 1964) // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407.

<sup>19</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик : принята ВС СССР 7 октября 1977 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1977. № 41. Ст. 617.

<sup>20</sup> Кодекс РСФСР об административных правонарушениях : утв. ВС РСФСР 20 июня 1984 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

<sup>21</sup> См.: Стариков Ю. Н. Административная юстиция в России // Lex russica. 2016. № 1. С. 21–33.

<sup>22</sup> См., например: Боннер А. Т. Буржуазная административная юстиция // Правоведение. 1969. № 1. С. 99–108 ; Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 139–152 ; Чечот Д. М. Административная юстиция (теоретические проблемы). Л., 1973. С. 57–72 ; Жданов А. А. Жалоба в буржуазном административном процессе // Правоведение. 1971. № 9. С. 68–75 ; Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. С. 76–99.

<sup>23</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с учетом поправок, внесенных законами Рос. Федерации о поправках к Конституции Рос. Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Собр. Законодательства Рос. Федерация. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>24</sup> Тенденции развития и современное состояние административного процесса в Российской Федерации : интернет-интервью с П. П. Серковым, первым заместителем Председателя Верховного Суда РФ – председателем Судебной коллегии по административным делам. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет  
Тимошинова С. Б., аспирант кафедры административного и административного процессуального 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 Administrative Procedural Law Department  
e-mail: sofya.timoshinova@mail.ru  
tel.: 8 (952) 555-75-75

УДК 342.9

М. Ю. Стариков

*Воронежский государственный университет*

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ  
ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ  
ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ  
(НА ПРИМЕРЕ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ)**

*В статье рассматриваются актуальные вопросы судебной практики применения мер предварительной защиты по административным делам. На примере деятельности Воронежского областного суда и районных судов Воронежской области автор подробно анализирует категории административных дел, по которым были вынесены определения о применении мер предварительной защиты либо об отказе в их применении. В исследовании уделяется внимание вопросу мотивированной части указанных определений, их обоснованности и законности.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* административное судопроизводство, меры предварительной защиты, судебная практика.

**ACTUAL PROBLEMS OF JUDICIAL PRACTICE OF APPLICATION  
OF PRELIMINARY PROTECTION MEASURES FOR CERTAIN CATEGORIES  
(ON THE EXAMPLE OF THE VORONEZH REGION)**

*The article deals with topical issues of judicial practice of applying preliminary protection measures in administrative cases. The author analyzes in detail, based on the example of the Voronezh regional court and district courts of the Voronezh region, the categories of administrative cases for which decisions were made on the application of pre-trial measures or on the refusal to apply them. The study pays attention to the issue of the motivated part of these court rulings, their validity and legality.*

*К e y w o r d s:* administrative proceedings, precautionary measures, arbitrage practice.

Административное судопроизводство как новый процессуальный институт, получивший нормативное регулирование в рамках КАС РФ, обеспечивается уже наметившей свои правоприменительные тенденции судебной практикой. Относится это в том числе и к мерам предварительной защиты по административному иску.

Право на предварительную защиту по административному иску является составной частью права на справедливые процедуры правосудия и эффективную судебную защиту. Использование предварительной защиты призвано гарантировать восстановление нарушенного материального права и обеспечить эффективность судебного процесса. Необходимость такой защиты обусловлена тем, что пока длится судебный процесс, защищаемое административным истцом материальное право может превратиться в фикцию в результате действия оспоренного административного акта, способного в определенных случаях

привести к непоправимо вредным последствиям, которые делают затруднительным или невозможным полноценное восстановление и реальное исполнение судебного решения. Во избежание этого современное законодательство предоставляет административному истцу с момента заявления искового требования определенные правомочия, реализация которых позволяет ему оперативно и своевременно защитить от дальнейшего нарушения свои права и законные интересы на определенный срок, вплоть до вынесения судебного решения по делу. Лицо, заявляющее административный иск, может своими активными действиями по предварительной защите свести к минимуму риск негативного влияния оспариваемого неправомерного акта (решения, действия, бездействия) органа публичной власти на его права и законные интересы в течение всего времени, пока длится судебный процесс. Меры предварительной защиты по административному иску применяются судом по заявлению истца и содержат запреты, ограничивающие определенные

действия органов публичной власти или исполнение принятых ими актов, либо предписания, обязывающие их совершить определенные действия или принять конкретное решение.

Значимость формирования судебной практики заключается в ее единообразии, основанной на применении судами общих правоположений, выработанных высшими судебными органами. Именно при отправлении правосудия чаще всего выявляются дефекты действующего нормативно-правового массива, связанные с существованием юридических коллизий и пробелов в праве, исправление которых может положительно сказаться на развитии и эффективности законодательства. В случае выявленных судебной практикой недостатков законодательства и медленной реакции законодателя по их устранению регулятивная роль судебной практики будет только возрастать, поэтому судебная практика является стимулом непрерывного развития и совершенствования законодательства<sup>1</sup>. В случае с КАС РФ правомерно утверждать, что многие положения были наработаны судами при рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений, когда они рассматривались в порядке гражданского судопроизводства.

Благодаря преемственности правового регулирования большинство разъяснений Верховного Суда РФ по вопросам рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, сохраняют свою актуальность, раскрывая общий смысл и задачи административного судопроизводства, а также содержание конкретных нормативных положений, включенных в новый кодифицированный акт<sup>2</sup>.

В доктрине процессуального права ставится вопрос о правообразующей роли постановлений пленумов высших судов. П. А. Гук отмечает, что Верховный Суд РФ обобщает судебную практику, анализирует судебную статистику и дает руководящие разъяснения судам по вопросам применения законодательства, возникающим при рассмотрении судебных дел<sup>3</sup>. Руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда РФ обязательны для судов, других органов и должностных лиц, применяющих закон. Правоположения, выработанные Верховным Судом РФ, – это итог обобщения рассмотренных судебных дел по определенной категории. На основе проведенного обобщения Пленум Верховного Суда принимает постановление, в котором содержится толкование, разъяснение действующего закона для единообразного применения судами, формулируются правовые правила в случае установления пробела в законе для его преодоления.

Например, в одном из Обзоров судебной практики содержится положение: «Судам сле-

дует иметь в виду, что после возбуждения производства по указанным делам до их разрешения судья вправе принять меры предварительной защиты в виде ограничения доступа к информации, распространенной в сети “Интернет” (ст. 85 КАС РФ)»<sup>4</sup>.

Положения о правилах применения мер предварительной защиты по административному исковому заявлению содержат следующие постановления Верховного Суда РФ:

– постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»<sup>5</sup>;

– постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2016 г. № 64 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией некоммерческих организаций, а также запретом деятельности общественных или религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами»<sup>6</sup>;

– постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства»<sup>7</sup>;

– постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 марта 2016 г. № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»<sup>8</sup>.

Анализ судом действительной ситуации демонстрирует, что существует некоторая сфера общественных отношений, реально нуждающихся в дополнительном правовом регулировании. Между тем какое-либо конкретное регулирование данного вопроса отсутствует либо предоставляет правоприменителю такую дискрецию, которая, по сути, дезавуирует смысл данного регулирования. В связи с этим суды приходят к выводу о необходимости выведения нового нормативного правила или дополнительной конкретизации уже существующего<sup>9</sup>. Например, одна из ожидаемых и легко прогнозируемых еще на стадии разработки проекта КАС РФ проблем связана с разграничением сферы применения двух процессуальных форм – гражданского и административного судопроизводства. Вопрос об их соотношении затронут в постановлении Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации». В нем подчеркивается, что к административным делам, рассматриваемым по правилам КАС РФ, относятся дела, возникающие из правоотношений, не ос-

нованных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику<sup>10</sup>.

В целом же практика судов общей юрисдикции и арбитражных судов склоняется к тому, что при определении вида судопроизводства решающее значение имеет наличие в составе сложного конфликта (объединяющего в себе элементы частноправового и публично-правового характера) спорного вопроса о праве гражданском, трудовом и т. п., предполагаемым обладателем которого обычно является лицо, оспаривающее акты, действия, бездействие органов государственной власти и иных субъектов, наделенных государственными или иными публичными полномочиями.

В практике Конституционного Суда РФ также получает распространение ценностный подход к толкованию права, т. е. интерпретация содержания конституционных норм в качестве конституционной ценности, когда отдельным положениям Конституции РФ Конституционным Судом РФ придается конституционно-ценностное значение с учетом социально-исторических условий их реализации, т. е. поддерживается баланс между конкурирующими правоотношениями, стабильность правоприменительной практики, создаются ориентиры, необходимые для обеспечения устойчивого демократического и правового развития государства. В настоящее время в практике Конституционного Суда РФ не было дел, связанных с толкованием нормативных положений по мерам предварительной защиты в административном судопроизводстве, что, безусловно, говорит о его соответствии конституционным установлениям.

Важное значение для совершенствования административного процессуального законодательства имеет судебная практика судов общей юрисдикции. Рассмотрим на примере Воронежской области судебную практику по мерам предварительной защиты по административному иску.

Административное судопроизводство осуществляется в Воронежской области мировыми судьями (приказное производство), федеральными судами общей юрисдикции в районах и городских округах и Воронежским областным судом в качестве первой, апелляционной и кассационной инстанции.

Согласно итогам работы судов Воронежской области за первое полугодие 2017 г. судами рассмотрено 1901 дело по КАС РФ, в то время как за

первое полугодие 2016 г. – 8381 дело<sup>11</sup>. Насколько эффективен при этом институт мер предварительной защиты по административному иску?

В 2016 г. наибольшее количество дел, рассмотренных Воронежским областным судом по первой инстанции, были споры по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами – 6 дел, и по административным делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости – 94 дела. Заявления о применении мер предварительной защиты ни по указанным категориям, ни по иным (о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок, о защите избирательных прав и т. д.) лицами, участвующими в деле, не подавались и судом не рассматривались.

В ходе обобщения судебной практики можно прийти к выводу, что некоторые категории дел обладают такими особенностями, которые на практике чрезвычайно редко дают основания для обращения с соответствующими заявлениями. Например, с административными исками об оспаривании результатов кадастровой стоимости административные истцы обращаются до того, как массовая оценка объектов недвижимости применяется к собственникам/владельцам в конкретных правоотношениях (при расчете налогов, подлежащих уплате, арендной платы). Соответственно, не возникает необходимости в применении мер предварительной защиты.

В качестве второй инстанции Воронежский областной суд рассмотрел жалобу на определение Ленинского районного суда г. Воронежа от 11 января 2016 г. о частичной отмене ранее принятых мер предварительной защиты. Также без изменения оставлено определение судьи Семилукского районного суда Воронежской области об отказе в принятии мер предварительной защиты от 24 октября 2016 г.

Обобщение проведено по поступившим из районных судов 339 административным делам. Категории административных споров, по которым рассматривались вопросы применения мер предварительной защиты, следующие.

1. *Административные дела о взыскании обязательных платежей и санкций* (гл. 32 КАС РФ). С исковыми требованиями обращаются налоговые инспекции и Управление пенсионного фонда (ГУ) по Воронежской области к физическим лицам о взыскании налогов, сборов, страховых взносов и иных обязательных платежей. Заявления о принятии мер предварительной защиты при этом подают должностные лица инспекций Федеральной налоговой службы. Учитывая имущественный характер спора, заявления, как

правило, подаются одновременно с административным иском заявлением.

Судьями отказано в применении мер предварительной защиты по 119 заявлениям, 114 заявлений удовлетворены. В мотивировочной части судебных постановлений указываются следующие причины отказа в применении мер: наложение ареста на имущество административного ответчика не соразмерно заявленным требованиям, отсутствуют доказательства уклонения ответчика от уплаты налогов и того, что взыскание налога может быть затруднено.

В ряде случаев такой подход является обоснованным. Например, когда период просрочки уплаты обязательных платежей незначителен, сумма, заявленная ко взысканию, мала. В иных же случаях, когда речь идет о неуплате налога за несколько объектов налогообложения, например, несколько автомобилей, задолженность имеет большой размер, большой период просрочки и так далее, целесообразно, на наш взгляд, всё же применять меры защиты. При этом необходимо учитывать категорию спора и то, что на стадии подачи административного искового заявления для истца затруднительно представить совокупность доказательств, подтверждающих наличие угрозы неисполнения или ненадлежащего исполнения решения суда. В то же время наличие задолженности по обязательным платежам и санкциям в ряде случаев уже может свидетельствовать о возможных затруднениях при исполнении решения и о возможной недобросовестности должника. В качестве доказательств, подтверждающих наличие оснований для применения мер, могут быть представлены, например, сведения о том, что ответчик не имеет постоянного места работы, или за него не производятся отчисления в фонды и т. д.

Возможной мерой предварительной защиты здесь может быть арест на имущество (например, автомобили), принадлежность которого административному ответчику может быть подтверждена документально.

Представляется правильной практика ряда судов, например Эртильского, Поворинского районных судов Воронежской области, при которой в случае удовлетворения заявления накладывается арест на имущество стоимостью в пределах цены иска, без конкретизации имущества, выписывается исполнительный лист, который передается в службу судебных приставов-исполнителей. Такой выбор позволяет соблюсти принцип соразмерности мер предварительной защиты заявленным требованиям. Представляется, что в плане исполнения первый способ (арест на конкретное имущество, запрет регистрационных действий) является более простым и быстрым, так как опре-

деление направляется в орган, в котором зарегистрировано имущество или права на него и который вносит в реестр сведения о наложенных ограничениях, что препятствует в дальнейшем отчуждению имущества ответчиком.

Наложение ареста на имущество в пределах цены иска влечет за собой большой объем работы для должностных лиц службы судебных приставов. Кроме того, пока осуществляется поиск имущества, собираются сведения о банковских счетах, движимом и недвижимом имуществе, у ответчика может появиться информация о готовящихся мерах и недобросовестное лицо может предпринять меры по сокрытию имущества. Таким образом, выбор мер предварительной защиты необходимо осуществлять, учитывая конкретные обстоятельства каждого дела.

При реализации мер предварительной защиты по административному иску судьи не используют принцип активной роли суда, а высказывают лишь мнение о возможности или невозможности применения тех конкретных мер, о которых просит заявитель. Такая практика представляется неверной, так как ст. 85 КАС РФ разрешает суду принимать различные меры предварительной защиты и даже несколько мер одновременно, если Кодексом не предусмотрен запрет на принятие мер предварительной защиты по определенным категориям административных дел.

Обращает на себя внимание то, что у разных районных судов области складывается своя собственная единая практика по рассмотрению заявлений.

Например, Ленинский районный суд г. Воронежа по всем многочисленным делам данной категории (80 дел из поступивших для обобщения) отказал в принятии мер предварительной защиты. Такая же практика сложилась в Панинском районном суде Воронежской области (13 дел).

Также однозначно во многих судах складывается и практика по выбору конкретных мер защиты. К примеру, судьи Россошанского суда накладывают аресты на имущество в пределах цены иска. Судьи Грибановского районного суда Воронежской области запрещают регистрационные действия автомобилями.

Думается, что подход к выбору мер должен быть более гибкий и учитывать конкретные обстоятельства дела.

2. *Административные дела 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 КАС РФ).

Всего на обобщение по указанной категории поступило 106 дел.

Следует выделить подкатегории, которые наиболее часто встречаются на практике:

а) жалобы на действия (бездействие), постановления должностных лиц службы судебных приставов-исполнителей. Судами на обобщение направлено 22 дела, по 13 заявлениям меры приняты, по 9 – отказано в их применении.

По данной категории дел принимаются следующие меры предварительной защиты: приостановление действия постановления об ограничении права (использования специального права на управление транспортным средством), приостановление исполнительного производства, запрет передачи имущества на реализацию. Мотивировочная часть судебных решений содержит следующие причины: отсутствие оснований полагать, что исполнение решения будет невозможно или затруднительно, а также несоответствие заявленных мер исковым требованиям;

б) иски об оспаривании решения органа местного самоуправления о демонтаже нестационарного торгового объекта. Поступило 57 дел. Из них по 48 заявления удовлетворены, демонтаж запрещен до вступления решения в законную силу, по 9 – отказано.

Причины удовлетворения заявлений о принятии мер очевидны, в случае демонтажа исполнения решения будет невозможно, поскольку это напрямую связано с предметом заявленных исковых требований.

В качестве причин отказа суды указывали на то, что дата предполагаемого демонтажа уже прошла к моменту рассмотрения заявления, следовательно, отсутствует угроза нарушения прав административного истца;

в) оспаривание решений миграционных органов, затрагивающих права иностранных граждан или лиц без гражданства (решений, которыми не разрешен въезд на территорию Российской Федерации, отказано в выдаче временного вида на жительство, сокращен срок пребывания на территории России, аннулирован вид на жительство и т. д.). Дел указанной категории поступило 20. Из них по 9 делам заявления о применении мер удовлетворены, по 11 – отказано.

По данной категории дел часто административными истцами и их представителями заявляются требования о применении таких мер защиты, как запрет уполномоченным должностным лицам составлять в отношении них протоколы об административных правонарушениях, санкция которых предусматривает выдворение за пределы Российской Федерации. Судьи обоснованно отказывают в удовлетворении таких заявлений, поскольку установление наличия или от-

сутствия состава административного правонарушения не может быть осуществлено в рамках производства по делу, рассматриваемому в порядке КАС РФ, такая мера не соотносится с требованиями административного иска.

В качестве меры предварительной защиты используется приостановление действия решения о неразрешении въезда на территорию страны, что представляется обоснованным, в том числе и с позиции обеспечения права истца на участие в судебном заседании. Приостанавливается и действие иных оспариваемых решений.

Еще семь дел, направленных для обобщения, имели предметом оспаривание действий и постановлений органов власти и местного самоуправления, затрагивающих права и интересы истцов в иных сферах.

В принятии мер обеспечения отказано, так как судьи пришли к выводам об отсутствии в дальнейшем препятствий для исполнения решения и отсутствии непосредственной угрозы нарушения прав и законных интересов административных истцов.

При обобщении судебной практики можно выявить следующую проблему: представляется порочной практика отдельных судов, в соответствии с которой отказ в принятии мер по обеспечению иска выносится в виде одного из пунктов определения о подготовке дела к судебному разбирательству. При этом иногда не разъясняется право обжаловать такое определение, что может повлечь за собой нарушение прав лица, заявившего о необходимости принятия мер. Даже при указании на право обжалования такое определение не соответствует требованию Кодекса о том, что выводы судьи должны быть мотивированы. В связи с этим такое определение должно выноситься в виде самостоятельного процессуального документа (п. 4 ст. 89 КАС РФ).

Положения ч. 1 ст. 89 КАС РФ, в соответствии с которыми меры предварительной защиты по административному иску могут быть отменены судом по своей инициативе либо по заявлению лиц, участвующих в деле, и ч. 3 той же статьи (в случае отказа в удовлетворении административного иска принятые меры предварительной защиты по нему сохраняются до вступления в законную силу решения суда. Однако суд одновременно с принятием такого решения или после этого может вынести определение об отмене мер предварительной защиты по административному иску. В случае удовлетворения административного иска принятые меры предварительной защиты сохраняются до исполнения решения суда) в совокупности на практике порождают неоднозначное толкование.

Суды, принимая решение, следуют одному из нескольких вариантов:

1) указывают на сохранение мер предварительной защиты до вступления решения суда в законную силу (в случае отказа в иске) или до исполнения решения (в случае удовлетворения иска);

2) не решают судьбу принятых мер одновременно с принятием решения;

3) указывают на отмену ранее примененных мер (в случае отказа в иске).

При первом варианте у участников в дальнейшем дела могут возникнуть проблемы, связанные с тем, что в решении суда отсутствует прямое указание на отмену мер, сформулированное в повелительном наклонении. Государственные органы, исполнившие определение судьи о принятии мер, например, внесшие в реестр сведения о запрете регистрационных действий, не считают себя вправе и обязанными давать трактовку решения суда с одновременным толкованием норм процессуального права. Поэтому они будут в большинстве случаев требовать отдельного судебного акта, указывающего на отмену мер предварительной защиты.

В отношении сохранения мер до исполнения решения, если объект, послуживший целям предварительной защиты (например, автомобиль) не был тем объектом, путем реализации которого исполнено решение (задолженность была погашена иным способом), то отмена мер может быть произведена только в результате обращения в суд с соответствующим заявлением. В данном случае это правильный и единственный вариант. Однако указание на сохранение мер до исполнения решения не обязательно, учитывая наличие такого положения в процессуальном законе.

При втором варианте последствиями того, что вопрос о принятых мерах не разрешен при вынесении решения, возможно, будут обращение заинтересованного лица с соответствующим заявлением и рассмотрение судом такого заявления в отдельном судебном заседании. Такой вариант вполне допустим и не является ошибкой суда, однако не отвечает принципу процессуальной экономии, влечет за собой трату времени, материальные затраты и возможность обращения лиц, участвующих в деле, с заявлениями о взыскании друг с друга судебных издержек. Кроме того, если в удовлетворении иска было отказано, а меры защиты не отменены (например, не снят арест с банковского счета), это может затронуть права лица, который не сможет своевременно воспользоваться своим имуществом.

На основании изложенного судам можно рекомендовать чаще использовать свое право на разрешение вопросов, связанных с принятыми мерами предварительной защиты, одновременно с принятием решения по делу.

То же касается и отмены мер защиты при прекращении производства по делу, например, в случае отказа от иска, выявления фактов неподсудности или неподведомственности споров. Следует отметить, что суды области, прекращая производство по делу, в основном решают одновременно и вопрос о принятых мерах.

Третий вариант (отмена мер при принятии решения в случае, если в них отпала необходимость из-за отказа в иске) лишен вышеуказанных недостатков, правильность такой отмены может быть проверена вышестоящей инстанцией одновременно с рассмотрением жалобы на решение. И в любом случае, в силу закона, принятые меры сохраняются до вступления решения в силу, поэтому риск нарушения прав истца отсутствует.

В некоторых случаях вопрос об отмене мер предварительной защиты может решиться сам собой, например, если удовлетворено требование истца о признании незаконным решения органа власти или местного самоуправления, действие которого было приостановлено на период рассмотрения дела.

Таким образом, результат рассмотрения судебной практики применения мер предварительной защиты по административному иску показывает, что институт мер предварительной защиты в административном судопроизводстве работает, обеспечивая достижение задач административного судопроизводства.

<sup>1</sup> См.: Анишина В. И. Правовая природа актов судебного правотворчества // Журнал российского права. 2006. № 10.

<sup>2</sup> См., например: О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 (в ред. от 09.02.2012) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 1 (январь); О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов : постановление Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 58. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 (в ред. от 09.02.2012) (документ утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Гук П. А. Судебная практика как форма судебного нормотворчества в правовой системе России : общетеоретический анализ : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 62.

<sup>4</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018) : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28 марта 2018 г. Документ опубликован не был.

<sup>5</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11 (нояб.).

<sup>6</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 2 (февр.).

<sup>7</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 1 (янв.).

<sup>8</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 5 (май).

<sup>9</sup> См.: Судебная практика в современной правовой системе России / Т. Я. Хабриева, В. В. Лазарев, А. В. Габов [и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой, В. В. Лазарева. М., 2017. 432 с.

<sup>10</sup> До принятия постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 весьма широкий и подробный перечень дел, которые не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ, а долж-

ны разрешаться в порядке гражданского судопроизводства, был дан в письме 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 Федерации, апелляционных судов Республики Крым и города федерального значения Севастополя». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> Итоги работы судов за первое полугодие 2017 года. URL: [http://oblsud.vrn.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=393](http://oblsud.vrn.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=393)

*Воронежский государственный университет*

*Стариков М. Ю., преподаватель кафедры административного и административно-процессуального права*

*Voronezh State University*

*Starilov M. Yu., Lecturer of the Administrative and Administrative Procedural Law Department*

## 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 – 14<sup>th</sup>; 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.