

# ЖУРНАЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИЗДАНИЕ

2020. № 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. Десятилетнего  
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 РФ  
(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 Второго кассационного суда  
общей юрисдикции;

**А. В. Малько,**  
д-р юрид. наук, проф.,  
Сарат. гос. юрид. академия,  
засл. деятель науки РФ;

**И. И. Марков,**  
пред. Липецкого областного суда,  
засл. юрист РФ;

## СОДЕРЖАНИЕ

### ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

**Гриценко В. В.** Законодательные новеллы Кодекса  
административного судопроизводства Российской Федерации  
2019–2020 годов и проблемы их реализации ..... 5

### ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

**Рогачева О. С.** Право граждан на бесплатную юридическую помощь  
в административном судопроизводстве: правовой и социально-  
ориентированный подход ..... 11

### ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

**Азаров А. П.** Об обжаловании решений и действий органов,  
осуществляющих ОРД, в порядке КАС РФ: абрис проблемы ..... 17

**Матвеева Т. А.** Особенности рассмотрения судами споров,  
возникающих из таможенных правоотношений,  
с участием граждан ..... 22

**Щербатых С. Б.** Об административно-процессуальной стратегии  
защиты прав субъектов предпринимательской деятельности  
по делам, рассматриваемым арбитражными судами ..... 28

### АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ И РЕГЛАМЕНТЫ

**Матвеев С. П.** Административные регламенты в сфере  
оказания услуг Министерством внутренних дел: отечественная  
и зарубежная практика ..... 32

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

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

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

**О. С. Рогачева,**  
д-р юрид. наук, проф.,  
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.,  
Сибирский юрид. ун-т,  
засл. юрист РФ;

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

**О. Н. Шеменёва,**  
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

Редактор **Ю. С. Гудкова**  
Компьютерная верстка **Л. О. Мещеряковой**

Подписано в печать 25.03.2020.  
Дата выхода в свет 30.03.2020.  
Формат 60×84/8. Уч.-изд.л. 5,2.  
Усл. п. л. 5,1. Тираж 150. Заказ 175

Адрес издателя:  
Издательский дом ВГУ  
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10  
Адрес типографии  
Издательского дома ВГУ:  
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3

© Воронежский государственный  
университет, 2020  
© Оформление, оригинал-макет.  
Издательский дом ВГУ, 2020

## ИЗ ИСТОРИИ УЧЕНИЙ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

«Есть судьи в Берлине», или Легенда о мельнице Сан-Суси  
(немецкие легенды о ценности веры в правосудие) ..... 37

## ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА

ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ ..... 40

# JOURNAL OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS



SCIENTIFIC AND PRACTICAL EDITION

2020. № 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  
of the Russian Federation  
(St. Petersburg),  
honoured scientist of the Russian Federation,  
honoured lawyer of the Russian Federation;

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

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

## CONTENTS

### LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

**Gritsenko V. V.** Legislative novelties of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation 2019–2020 and problems of their implementation .....5

### THEORY OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

**Rogacheva O. S.** Right of citizens to free legal aid in administrative proceedings: legal and socially oriented approach ..... 11

### PROCEEDINGS IN CERTAIN CATEGORIES OF ADMINISTRATIVE CASES

**Azarov A. P.** Appeal of actions and decisions of bodies carrying out operational and search activities in the procedure of administrative proceedings: a brief problems ..... 17

**Matveeva T. A.** Peculiarities of consideration by the courts of disputes arising from customs legal relations with the participation of citizens .....22

**Shcherbatykh S. B.** About administrative procedural strategy for protecting the rights of companies in cases considered by arbitration courts .....28

### ADMINISTRATIVE PROCEDURES AND REGULATIONS

**Matveev S. P.** Administrative regulations in the provision of services by the ministry of the interior: domestic and foreign practice .....32

**S. V. Kurchevskaya,**  
candidate of legal sciences,  
judge of the Second Court of Cassation  
of General Jurisdiction;

**A. V. Malko,**  
doctor of legal sciences, professor,  
Saratov State Law Academy, 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. Nosyрева,**  
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, 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,  
Siberian Law University,  
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, 2020  
© Design, original-model.  
Publishing House  
of Voronezh State University, 2020

## FROM THE HISTORY OF THE EXERCISE ON ADMINISTRATIVE JUSTICE

«There are judges in Berlin», or the Legend of the San Susi Mill  
(German legends about the value of faith in justice) ..... 37

## REQUIREMENTS TO THE MATERIALS DIRECTED TO AN EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION ..... 42

# ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

УДК 342.9

В. В. Гриценко

*Воронежский государственный университет*

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ НОВЕЛЛЫ КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2019–2020 ГОДОВ И ПРОБЛЕМЫ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

*В статье анализируются изменения, внесенные в 2019 г. в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации тремя федеральными законами: от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 2 декабря 2019 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 27 декабря 2019 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Особое внимание обращается на форму их принятия, т. е. на их «безыменность», предлагается законодательно закреплять сферу совершенствования конкретных отношений. Раскрываются проблемные аспекты введения института судебного примирения в административном судопроизводстве.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* административное судопроизводство, примирительные процедуры, Регламент проведения судебного примирения, судебный примиритель, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

## LEGISLATIVE NOVELTIES OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF THE RUSSIAN FEDERATION 2019–2020 AND PROBLEMS OF THEIR IMPLEMENTATION

*The article analyzes the changes made in 2019 to the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation by three Federal laws: from July 26, 2019, No. 197-FZ «On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation»; from December 2, 2019, No. 406-FZ «On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation»; from December 27, 2019, No. 494-FZ «On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation». Special attention is paid to the form of their adoption, i.e. on their «namelessness», it is proposed to legislate the sphere of improvement of specific relations. The article reveals the problematic aspects of introducing the Institute of judicial reconciliation in administrative proceedings.*

*К e y w o r d s:* administrative legal proceedings, conciliation procedures, judicial regulation of reconciliation, judicial conciliator, Code of Administrative Procedure of the Russian Federation.

Любые законодательные изменения, внесенные в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – КАС РФ), подвергаются бурным обсуждениям, происходящим на фоне нескончаемых научных дискуссий о сущности, правовой природе административного судопроизводства, его соотношении с другими видами судопроизводств, процессов<sup>2</sup>. Так, с момента его принятия (15 сентября 2015 г.) было внесено: в 2015 г. – 2 изменения; 2016 г. – 6; 2017 г. – 8; 2018 г. – 4; 2019 г. – 3 изменения.

В 2019 г. в КАС РФ были внесены изменения тремя законами:

1. Федеральным законом от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>3</sup> вносились изменения в 8 законов, из них:

– два закона Российской Федерации – Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»<sup>4</sup>; Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1<sup>5</sup>;

– три федеральных закона: от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в

Российской Федерации»<sup>6</sup>; от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»<sup>7</sup>; от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»<sup>8</sup>;

– три кодифицированных закона: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации<sup>9</sup> (далее – АПК РФ), Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации<sup>10</sup> (далее – ГПК РФ), КАС РФ.

Все изменения, внесенные в перечисленные законы, объединила одна сфера, связанная с совершенствованием примирительных процедур. Интересно, что первоначально, исходя из названия Пояснительной записки к данному законопроекту, он назывался «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур». Представляется, что такое название было бы и правильным, и логически верным, и более эффективным, и простым для применения.

2. Федеральным законом от 2 декабря 2019 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>11</sup> были внесены изменения в три кодекса: АПК РФ, ГПК РФ, КАС РФ. Среди основополагающих изменений данного закона можно выделить те, которыми были уточнены основания пересмотра и последствия отмены судебных постановлений по новым обстоятельствам.

Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 406-ФЗ был принят преимущественно в целях обеспечения исполнения постановления Конституционного Суда РФ от 17 октября 2017 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Д. А. Абрамова, В. А. Ветлугаева и других»<sup>12</sup>, которым установлен запрет отмены вступивших в законную силу судебных постановлений по новым обстоятельствам в связи с определением (изменением) практики применения правовой нормы, примененной судом в конкретном деле, в определении судебной коллегии Верховного Суда РФ, вынесенном по итогам рассмотрения другого дела в кассационном порядке. Также в постановлении указано на необходимость законодательного закрепления недопустимости придания обратной силы толкованию правовых норм, ухудшающему положение граждан в их правоотношениях (жилищных, пенсионных и др.) с органами государственной власти, органами местного самоуправления или организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями (их

должностными лицами), по сравнению с тем, как оно было определено в пересматриваемом судебном постановлении.

Соответствующие изменения были внесены в АПК РФ, ГПК РФ и КАС РФ.

3. Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>13</sup> внесены изменения в Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»<sup>14</sup> и в два Кодекса: Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ<sup>15</sup>; КАС РФ.

Данным законом применительно к КАС РФ закреплено, что лицо, полагающее, что нарушены условия его содержания под стражей, содержания в исправительном учреждении, одновременно с предъявлением требования об оспаривании связанных с условиями содержания под стражей, содержания в исправительном учреждении решения, действия (бездействия) органа государственной власти, учреждения, их должностных лиц, государственных служащих в порядке, предусмотренном главой 22 КАС РФ, может заявить требование о присуждении компенсации за нарушение установленных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации условий содержания под стражей, содержания в исправительном учреждении. При этом установлены особенности подачи и рассмотрения требования о присуждении компенсации за нарушение условий содержания под стражей, содержания в исправительном учреждении.

Следует подчеркнуть, что эти три анализируемых федеральных закона объединяет неопределенность в их названиях.

В 2019 г. Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации принято 530 законов. Из них было много «безыменных», т. е. неопределенного правового характера, таких как «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в частности: Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 248-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>16</sup>; Федеральный закон от 22 июля 2019 г. № 191-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>17</sup>; Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 301-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>18</sup>; и др.

Таким образом, определить, в какие законы вносятся изменения по названию закона, невозможно; ознакомление с их содержанием также представляется сложным, исходя из огромного

количества внесенных изменений в различные законодательные акты.

В связи с этим представляется целесообразным предложить законодателю отказаться от порочной практики принятия таких законов или хотя бы конкретизировать тематику внесенных изменений. Например:

– в Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» – добавить: «в связи с совершенствованием примирительных процедур»<sup>19</sup>;

– Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» – «в связи с совершенствованием порядка подачи апелляционных и кассационных жалоб»;

– Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» – «в связи с правом на компенсацию за нарушение условий содержания под стражей и условий содержания в исправительном учреждении».

Пример такого подхода можно проиллюстрировать на Федеральном конституционном законе от 26 июля 2019 г. № 3-ФКЗ «О внесении изменения в статью 5 Федерального конституционного закона “О Верховном Суде Российской Федерации” в связи с совершенствованием примирительных процедур»<sup>20</sup>.

Самым объемным по содержанию и количеству внесенных изменений и дополнений является Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», вводящий институт судебного примирения.

Н. В. Сухова и И. В. Сухов рассматривают процедуру административного примирения в качестве «дополнительного механизма разрешения административного спора, позволяющего избежать прямого административного оспаривания, либо обращения в суд общей юрисдикции или в арбитражный суд, но не исключающего их использования»<sup>21</sup>.

Поиск альтернативных способов разрешения конфликтов, по мнению С. М. Маркова, основан на том, что «судебное разрешение конфликтов (споров) не способно конструктивно разрешить конфликт и не всегда приносит удовлетворение его участникам»<sup>22</sup>. В основном в юридической литературе уделяется внимание использованию медиативного подхода в административном судопроизводстве<sup>23</sup>.

Следует отметить, что институт судебных примирителей эффективно действует в зарубежных странах: Германии, Великобритании, Австрии, Королевстве Нидерландов, Франции<sup>24</sup>. Так,

во Франции судебные примирители являются официальными лицами судебных инстанций, не включены в штатное расписание этих структур, но приносят присягу, осуществляют деятельность на добровольной основе, бесплатной основе, при этом расходы им компенсируются<sup>25</sup>. С. И. Герасимова также подчеркивает, что во многих странах мира, в том числе странах континентальной правовой семьи, судебные примирительные процедуры получили свое развитие<sup>26</sup>.

И. В. Решетникова среди основных разновидностей примирительных процедур, характерных для мировой практики, таких как посредничество, переговоры, мини-суд, арбитраж, посредничество-арбитраж, частная судебная система и многие другие, выделяет примирительное производство<sup>27</sup>.

Председатель Совета судей Российской Федерации В. Момотов считает, что введение института судебного примирения в России позволит решить многие проблемы: «сократить сроки разрешения спора, финансовые издержки сторон и будет способствовать сохранению социальных связей и деловых отношений»<sup>28</sup>.

По мнению В. Момотова, введение института судебного примирения в 2020 г. является «ответом на потребности российского общества в доступных и эффективных механизмах урегулирования споров, которые будут способствовать не только повышению качества правосудия, но и снижению уровня конфликтности, укреплению социальных и деловых связей, формированию уважительного отношения к закону, а также повышению правосознания и социальной активности»<sup>29</sup>.

Анализируя ст. 153.3 ГПК РФ и ст. 138.2 АПК РФ в части отнесения медиации и судебного примирения к самостоятельным видам примирительных процедур с участием посредника, Е. С. Смагина считает, что «такой подход законодателя не вполне предсказуем и однозначен»<sup>30</sup>.

Нормы института судебного примирения в административном судопроизводстве содержатся в главе 13 КАС РФ, регулирующей вопросы подготовки административного дела к судебному разбирательству. Согласно ст. 132 КАС РФ подготовка к судебному разбирательству носит обязательный характер по каждому административному делу. Целью подготовки является обеспечение правильного и своевременного рассмотрения данного дела.

Перечень видов примирительных процедур, закрепленных в ст. 137.3 КАС РФ, не является исчерпывающим. Законодатель выделяет три вида примирительных процедур: переговоры, посредничество (в том числе медиация) и судебное примирение.

Законодателем закрепляются четыре принципа примирения сторон в административном судопроизводстве: принцип добровольности, принцип сотрудничества, принцип конфиденциальности и принцип равноправия.

Последний принцип состоит в том, что стороны пользуются равными правами на выбор примирительной процедуры, определение условий ее проведения, а также кандидатуры посредника, в том числе медиатора, судебного примирителя. По данным вопросам сторонами может быть заключено соглашение, утверждаемое судом. Однако законодатель налагает запрет на такое утверждение в случаях:

- противоречия его закону;
- нарушения прав, свобод и законных интересов других лиц.

Инициатива проведения примирительных процедур может исходить от сторон – в форме ходатайства, а также от суда – в виде предложения.

Специфической особенностью административного судопроизводства является то, что примирение сторон возможно на любой стадии административного судопроизводства и при исполнении судебного акта по административному делу, если иное не предусмотрено КАС РФ, другими законами и не вытекает из существа соответствующих правоотношений.

По мнению О. С. Рогачевой, институт примирения сторон в административном судопроизводстве необходимо воспринимать «как позитивную законодательную новеллу, направленную на реализацию прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, даже несмотря на то что с другой стороны выступают органы публичного управления, наделенные властными полномочиями»<sup>31</sup>.

Введение института судебного применения с финансовой стороны должно быть менее затратным явлением. По оценкам В. Момотова, работа судебного примирителя составляет в среднем 7–8 тыс. руб. в день, тогда как один день работы суда – 70–80 тыс.<sup>32</sup>

Следует отметить спорный характер вопроса о «дороговизне» суда. Например, Н. А. Колоколов данное суждение считает неверным, так как «судебные процедуры, в конечном счете, гораздо дешевле иных форм разрешения конфликтов»<sup>33</sup>.

Думается, что в основе дискуссии о дороговизне суда при рассмотрении вопроса о судебном примирении не столь важны, потому что речь идет о поиске наиболее эффективных способов защиты прав и законных интересов граждан, особенно в контексте ст. 2 Конституции РФ, провозглашающей в качестве высшей ценности человека, его права и свободы, при этом обязан-

ности по их защите возлагающей на государство, государственные органы, должностных лиц<sup>34</sup>.

Председатель правления Ассоциации юристов В. Груздев к плюсам данного института, таким как нейтральность примирителя, психологический аспект решения, снижение конфликтности в обществе, привитие навыков мирного решения спора и в целом повышения правовой культуры, относит и снижение нагрузки на судебную систему<sup>35</sup>.

Иной позиции придерживается С. Н. Махина, которая, положительно оценивая введение в административное судопроизводство расширенного перечня примирительных процедур, ставит под сомнение аргументации такой цели его обоснования, как «снижение нагрузки на судебную систему», и предлагает «говорить об «оптимизации» нагрузки суда/судей»<sup>36</sup>.

Представляется, что для того чтобы институт примирения сторон в административном судопроизводстве гарантировал баланс прав и законных интересов участников публичных правоотношений, необходимо четко закрепить сферу его применения, так как речь идет о примирении между гражданином и государством.

По мнению А. Бессоновой, сфера применения примирительных процедур в административном судопроизводстве может использоваться в налоговых спорах<sup>37</sup>. Однако пример, который привела в обоснование своей позиции А. Бессонова, представляется, на наш взгляд, неудачным. Фермер из Белгородской области приобрел автомобиль, в декларации он указал доход – пенсию по инвалидности и сумму, полученную с продажи старого автомобиля. Так как стоимость купленного автомобиля превышала указанные доходы, налоговые органы взыскали с него налог, пеню и штраф, при этом не указывая факт получения им дохода. Определением Верховного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2015 г. № 57-КГ15-8 ряд действий налоговых органов признаны неправомерными в связи с нарушением налоговым органом процедуры взыскания недоимки и пени.

Согласно ст. 15 Конституции Российской Федерации органы государственной власти, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы; в данном примере налоговые органы нарушили нормы Налогового кодекса Российской Федерации.

Таким образом, если налоговые или другие органы публичной власти действуют исключительно в рамках закона, как в принципе и должно быть, то отсутствуют и спор, и – как следствие – основание для применения примирительных мер.

Обобщая статистические данные за 2018 г. совместной работы (суд – заинтересованное лицо – медиатор), О. В. Николайченко приходит

к неутешительному выводу о «непопулярности примирительных процедур в России»<sup>38</sup>, так как по ст. 194 КАС РФ по административным делам был нулевой показатель; количество прекращенных административных дел на основании ст. 137 КАС РФ в связи с заключением сторонами мирового соглашения снизилось с 263 до 246 дел<sup>39</sup>.

К сожалению, анализ норм КАС РФ, положений Регламента проведения судебного примирения<sup>40</sup> (далее – Регламент) не дает ответов на многие вопросы, в частности:

- зачем нужен институт примирения в административном судопроизводстве, по каким конкретным спорам можно его применять;
- не повлечет ли он «затягивание» процедуры административного судопроизводства по сравнению с обычным процессом;
- насколько логично основные правовые вопросы выносить в Регламент;
- могут ли пять судебных примирителей (как, например, в Воронежской области) улучшить ситуацию в сфере защиты прав граждан в судебной системе;
- каковы место и роль судебных примирителей в административном судопроизводстве;
- как заинтересовать гражданина участвовать в примирительных процедурах;
- каковы финансово-организационные аспекты деятельности судебных примирителей в административном судопроизводстве (в настоящее время не определена заработная плата, место нахождения при осуществлении полномочий и т. д.).

Исходя из анализа норм современного законодательства об административном судопроизводстве и поставленных выше вопросов вряд ли судебное примирение будет иметь эффективное применение на практике, т. е., если оно и будет применяться, то только в отдельных, редких случаях, которые также нужно четко закрепить в федеральном законе. Эти и многие другие вопросы требуют глубокого научного анализа, дальнейшего законодательного совершенствования, детальной регламентации.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что судебное примирение в административном судопроизводстве – это один из видов примирительных процедур, направленных на урегулирование спора сторонами административного судопроизводства с участием судебного примирителя, в качестве которого выступает судья в отставке, основывающий свою деятельность на принципах независимости, добросовестности, беспристрастности, с учетом положений Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и законодательства о статусе судей в Российской Федерации.

Следует согласиться с мнением М. А. Галимовой и О. Х. Галимова, что формирование института примирения «само по себе не решит проблему защиты права и законных интересов граждан, общества и государства в целом», так как необходима «разработка более детальных алгоритмов (процедуры) его применения, как на теоретическом, так и на практическом уровне»<sup>41</sup>.

<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.: *Старилов Ю. Н.* Административное судопроизводство и административные и административные процедуры : к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 19–20 ; *Кононов П. И.* Административное судопроизводство как структурная часть административного процесса // Там же. 2015. № 11. С. 40–41 ; *Его же.* О конституционно-правовых основах понимания сущности и структуры административного процесса, административного судопроизводства и административно-процессуального законодательства в Российской Федерации // Там же. 2019. № 9. С. 9–14 ; *Спирidonova П. Е.* Административное судопроизводство и гражданский процесс : проблемы соотношения // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 2. С. 51–56 ; *Несвит Е. А.* Административное судопроизводство : от сущности к расширению категорий дел // Российский судья. 2019. № 3. С. 17–22 ; *Канунникова Н. Г.* Актуальные проблемы совершенствования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 32–34 ; и др.

<sup>3</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 30. Ст. 4099.

<sup>4</sup> Рос. газета. 1992. 29 июля.

<sup>5</sup> Там же. 1993. 13 марта.

<sup>6</sup> Там же. 2002. 19 марта.

<sup>7</sup> Там же. 2007. 6 окт.

<sup>8</sup> Там же. 2010. 30 июля.

<sup>9</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.

<sup>10</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Там же. № 46. Ст. 4532.

<sup>11</sup> Там же. 2019 (ч. V). № 49. Ст. 6965.

<sup>12</sup> Там же. 2017. № 44. Ст. 6569.

<sup>13</sup> Там же. 2019. № 52 (ч. I). Ст. 7812.

<sup>14</sup> Там же. 1995. № 29. Ст. 2759.

<sup>15</sup> Там же. 1997. № 2. Ст. 198.

<sup>16</sup> Рос. газета. 2019. 2 авг.

<sup>17</sup> Там же. 2 июля.

<sup>18</sup> Там же. 7 авг.

<sup>19</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 30. Ст. 4099.

<sup>20</sup> Там же. Ст. 4096.

<sup>21</sup> *Сухова Н. В., Сухов И. В.* Современные тенденции развития примирительных процедур : российский и

сравнительный контексты // Научный вестник Омской академии МВД России. 2019. № 1 (72). С. 31.

<sup>22</sup> Марков С. М. Медиация – альтернативный метод разрешения конфликтов (споров) // Вестник ХГАЭП. 2010. № 3. С. 42.

<sup>23</sup> См.: Яроцкая Я. О., Лошкарев А. В. Место и роль альтернативных способов разрешения споров в административном судопроизводстве // Вестник молодых ученых Самар. гос. эконом. ун-та. 2019. № 2 (40). С. 219–222; Замрий О. Н. Возможности использования медиативного подхода при осуществлении административного судопроизводства // Проблемы административного судопроизводства : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. Тверь : Твер. гос. ун-т, 2017. С. 57–61.

<sup>24</sup> Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>25</sup> См.: Куликов В. Мирный приговор. В судах появятся специальные комнаты для мирных переговоров и ответчиков // Рос. газета. 2019. 25 окт. С. 3.

<sup>26</sup> См.: Герасимова С. И. Судебные примирительные процедуры в Германии, Франции и России // Арбитражный и гражданский процесс. 2019. № 8. С. 53.

<sup>27</sup> См.: Решетникова И. В. Размышления о судопроизводстве : избранное. М. : Статут, 2019. С. 460–461.

<sup>28</sup> Куликов В. Дресс-код для приговора. Планируется утвердить новые правила поведения в судах // Рос. газета. 2020. 5 февр. С. 2.

<sup>29</sup> Там же.

<sup>30</sup> Смагина Е. С. Судебное примирение и судебные примирители в гражданском судопроизводстве : возможные правоприменительные проблемы // Законы России. 2020. № 1. С. 30.

<sup>31</sup> Рогачева О. С. Примирение сторон в административном судопроизводстве : допустимость, новеллы законодательства и практика применения // Журнал административного судопроизводства. 2019. № 3. С. 11.

<sup>32</sup> См.: Куликов В. Пойдем на мировую. Верховный Суд утвердил список судебных примирителей // Рос. газета. 2020. 29 янв.

<sup>33</sup> Колоколов Н. А. В поисках регламента судебного примирения // Мировой судья. 2020. № 1. С. 14.

<sup>34</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законом РФ о поправках к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>35</sup> См.: Куликов В. Пойдем на мировую. Верховный Суд утвердил список судебных примирителей. С. 2.

<sup>36</sup> Махина С. Н. Примирение сторон в административном судопроизводстве : новое в законодательстве, теории и практике // Журнал административного судопроизводства. 2019. № 4. С. 7.

<sup>37</sup> См.: Куликов В. Мирный приговор. В судах появятся специальные комнаты для мирных переговоров и ответчиков // Рос. газета. 2019. 25 окт. С. 3.

<sup>38</sup> Николайченко О. В. Функции российских судов в реализации примирительных процедур // Рос. юстиция. 2019. № 6. С. 59.

<sup>39</sup> См.: Там же.

<sup>40</sup> Регламент проведения судебного примирения : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 2019 г. № 41 // Рос. газета. 2019. 12 нояб.

<sup>41</sup> Галимова М. А., Галимов О. Х. Примирительные процедуры в судопроизводстве Российской Федерации // Вестник Сиб. юрид. ин-та МВД России. 2019. № 3 (36). С. 22.

*Воронежский государственный университет*  
Гриценко В. В., доктор юридических наук, профессор  
кафедры административного и административного  
процессуального права  
e-mail: [vvgritsenko@mail.ru](mailto:vvgritsenko@mail.ru)  
тел.: 8(473)255-07-19

*Voronezh State University*  
Gritsenko V. V., Doctor of Legal Sciences, Professor of  
the Administrative and Administrative Procedural Law  
Department  
e-mail: [vvgritsenko@mail.ru](mailto:vvgritsenko@mail.ru)  
tel.: 8(473)255-07-19

# ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

УДК 342.9

О. С. Рогачева

*Воронежский государственный университет*

## ПРАВО ГРАЖДАН НА БЕСПЛАТНУЮ ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ: ПРАВОВОЙ И СОЦИАЛЬНО-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД

*В представленной статье анализируется право на бесплатную юридическую помощь в административном судопроизводстве в контексте обеспечения задач административного судопроизводства и принципов правосудия по административным делам. Рассматриваются конкретные виды бесплатной юридической помощи в административном судопроизводстве, субъекты их оказания и получатели. На конкретных примерах практической деятельности автора настоящей статьи в качестве директора Юридической клиники ВГУ изучаются возможности участия юридических клиник в рамках судебного представительства и правового консультирования по административным делам. Формулируются выводы и предложения по совершенствованию оказания бесплатной квалифицированной юридической помощи.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* квалифицированная юридическая помощь, право на бесплатную юридическую помощь, административное судопроизводство, правовое консультирование, судебное представительство, юридическая клиника, адвокат.

## RIGHT OF CITIZENS TO FREE LEGAL AID IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS: LEGAL AND SOCIALLY ORIENTED APPROACH

*This article analyzes the right to free legal aid in administrative proceedings in the context of ensuring the objectives of administrative proceedings and the principles of justice in administrative cases. The specific types of free legal aid in administrative proceedings, the subjects of their provision and recipients are considered. Using concrete examples of the practical activities of the author of this article as the director of the Legal Clinic of the Voronezh State University, the possibilities of participation of legal clinics in the framework of judicial representation and legal aid on administrative cases are studied. The conclusions and suggestions for improving the provision of free qualified legal aid are formulated.*

*К e y w o r d s:* professional legal advice, legal aid, administrative legal proceedings, legal consultancy, judiciary, legal clinic, attorney.

Статья 48 Конституции РФ гарантирует право на получение квалифицированной юридической помощи. Данное право выступает субъективным правом особого порядка, поскольку наряду с правом на судебную защиту является гарантией надлежащей реализации иных прав и свобод человека и гражданина. Праву на получение квалифицированной юридической помощи корреспондирует обязанность государства по оказанию такой помощи. Для реализации указанной обязанности государством устанавливаются правила занятия деятельностью по оказанию

квалифицированной юридической помощи, предусматриваются случаи бесплатного ее оказания.

Особая обязанность государства заключается в предоставлении возможностей реализации конституционного права на получение квалифицированной юридической помощи для малообеспеченных и социально незащищенных слоев населения. Для таких граждан вопрос о предоставлении юридической помощи встает особенно остро, поскольку помощь профессионального юриста может быть непосильно дорогой. В этом случае государство не может допустить, чтобы нарушенные права и свободы остались невос-

становленными вследствие отсутствия профессиональных знаний в области материального и процессуального права, выбора неправильного способа защиты прав, свобод и законных интересов. Приоритет в настоящей работе мы сделаем на содержании права граждан на бесплатную юридическую помощь именно в административном судопроизводстве, поскольку социально незащищенным слоям населения трудно спорить с административными органами, наделенными публичными властными полномочиями.

Административное судопроизводство представляет собой судебный процесс по рассмотрению административных дел, возникающих в сфере административных и иных публичных правоотношений, которые возникают «в результате установления правовых порядков организации и функционирования публичного управления», и отношений, «порождаемых незаконными решениями, действиями (бездействием) органов публичной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, реализующих административные властные требования (полномочия) к физическим лицам и организациям»<sup>1</sup>. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ говорится, что к административным делам относятся дела, возникающие из правоотношений, не основанных 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>2</sup>. Материально-правовые отношения власти-подчинения предполагают неравенство сторон, где государство в лице административных органов и их должностных лиц наделено властными полномочиями по отношению к другой стороне, и, очевидно, что, если между ними возникает спор, то необходимо «уравнять» их процессуальные средства защиты в судебном процессе. Следует также отметить многообразие сферы административных и иных публичных правоотношений, сложность административного и административного процедурного законодательства, противоречивость норм управления и обязательных требований, отсутствие единства их правильного толкования и применения. Всё это обуславливает повышенные требования к реализации конституционного установления по оказанию квалифицированной юридической помощи в административном судопроизводстве. В настоящей статье мы проанализируем возможности оказания бесплатной юридической помощи в административном судопроизводстве, по-

скольку чаще всего одной из «слабых» сторон в процессе выступает гражданин.

Одна из важных задач административного судопроизводства – обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений, условием достижения которой является в том числе оказание юридической помощи. Отношения, возникающие в процессе оказания юридической помощи, по своей сути есть отношения по выполнению публичной обязанности. Эта правовая позиция Конституционного Суда РФ была им неоднократно сформулирована, например, в постановлении КС РФ от 23 января 2007 г. № 1-П: «Общественные отношения по поводу оказания юридической помощи находятся во взаимосвязи с реализацией соответствующими субъектами конституционной обязанности государства по обеспечению надлежащих гарантий доступа каждого к правовым услугам и возможности привлечения каждым лицом, заинтересованным в совершении юридически значимых действий, квалифицированных специалистов в области права, – именно поэтому они воплощают в себе публичный интерес, а оказание юридических услуг имеет публично-правовое значение»<sup>3</sup>. Конституционный Суд РФ подчеркнул, что «публичные начала в природе отношений по оказанию юридической помощи обусловлены также тем, что, возникая в связи с реализацией права на судебную защиту, они протекают во взаимосвязи с функционированием институтов судебной власти. Соответственно, право на получение квалифицированной юридической помощи, выступая гарантией защиты прав, свобод и законных интересов, одновременно является одной из предпосылок надлежащего осуществления правосудия, обеспечивая его состязательный характер и равноправие сторон»<sup>4</sup>. Таким образом, реализация права на получение юридической помощи будет также способствовать реализации принципа состязательности и равноправия сторон.

#### **Содержание права на квалифицированную юридическую помощь в административном судопроизводстве**

Основные гарантии реализации права граждан Российской Федерации на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи предусмотрены в Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»<sup>5</sup> (далее – ФЗ «О бесплатной юридической помощи...»).

Что включает в себя термин «юридическая помощь»? При его определении ученые исходят из «субъектного» подхода, т. е. в качестве основного

признака юридической помощи выступает субъект, ее оказывающий. Например, Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» определяет адвокатскую деятельность как квалифицированную юридическую помощь, оказываемую на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката<sup>6</sup>. Таким образом, деятельность адвоката называется юридической помощью.

Есть и другой содержательный подход, который предполагает выделение содержания такой помощи. Например, Г. А. Жилин указывает, что «представителем в суде может быть и лицо, не имеющее юридического образования, однако его деятельность в гражданском и арбитражном процессах будет направлена на оказание помощи лицу, которое он представляет, и эта помощь всегда будет юридической по форме, поскольку само судопроизводство является разновидностью именно юридической деятельности»<sup>7</sup>. Однако можем ли мы в этом случае рассуждать именно о квалифицированной юридической помощи? Думается, предпочтительней будет третий подход, согласно которому юридическая помощь – это профессиональная деятельность юриста, основной целью которой является защита прав и свобод физических лиц, прав, свобод, законных интересов юридических лиц<sup>8</sup>. Согласимся с мнением Г. С. Шереметовой в том, что «квалифицированная юридическая помощь – это невластное адресное содействие профессиональных субъектов – юристов иным лицам, которое носит публично-правовой характер, целью которого является обеспечение прав, свобод и законных интересов лиц, а также их защиты в установленном законом порядке»<sup>9</sup>.

ФЗ «О бесплатной юридической помощи...» определяет следующие цели правового регулирования:

1) создание условий для реализации установленного Конституцией РФ права на получение квалифицированной юридической помощи, оказываемой бесплатно в случаях, предусмотренных законодательством;

2) формирование и развитие государственной системы бесплатной юридической помощи, а также содействие развитию негосударственной системы бесплатной юридической помощи и ее поддержка со стороны государства;

3) создание условий для осуществления прав и свобод граждан, защиты их законных интересов, повышения уровня социальной защищенности, а также обеспечение их доступа к правосудию.

Таким образом, бесплатная юридическая помощь для граждан в административном судопроизводстве – это обеспечение доступа к

правосудию и повышение правовой грамотности населения.

### Субъекты оказания бесплатной юридической помощи

В соответствии со ст. 8 ФЗ «О бесплатной юридической помощи...» все виды бесплатной юридической помощи могут оказывать лица, имеющие высшее юридическое образование. Таким образом, к субъектам оказания бесплатной юридической помощи устанавливается одно специальное требование. Помимо этого, иными федеральными законами могут быть установлены дополнительные требования к субъектам, оказывающим юридическую помощь в виде представления интересов граждан в судах, государственных и муниципальных органах, организациях.

Субъектов, включенных в систему оказания бесплатной юридической помощи, можно классифицировать на субъектов, участвующих в системе ввиду правовых предписаний. Например, органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов, государственные юридические бюро, адвокаты, нотариусы. Вторая группа субъектов участвует в системе оказания бесплатной юридической помощи на добровольной основе (юридические клиники и негосударственные центры бесплатной юридической помощи). В связи с этим дифференцируются обязанности государства, в частности, в отношении обязательных субъектов устанавливаются адекватные механизмы компенсации затрат.

Применительно к административному судопроизводству можно отметить, что КАС РФ ограничивает круг субъектов, которые могут являться представителями лица, участвующего при рассмотрении административного дела.

Представителями могут быть:

– адвокаты, которые для участия в административном деле должны представить суду документы, удостоверяющие статус адвоката и их полномочия;

– иные лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством и имеющие высшее юридическое образование, которые для участия в административном деле в качестве представителя должны представить суду документы о своем образовании, а также документы, удостоверяющие их полномочия.

В законодательстве содержится *полный запрет на представительство для судей, следователей, прокуроров, иных лиц, участие которых в судебном процессе не предусмотрено федеральным законом, за исключением случаев участия*

их в судебном процессе в качестве представителей соответствующих органов или законных представителей.

*Частичный запрет выступать представителями* установлен для лиц, содействующих осуществлению правосудия, которые не могут быть представителями только тех лиц, которые участвуют в конкретном деле, где они также выступают в качестве лиц, содействующих осуществлению правосудия.

В ст. 54 КАС РФ установлены категории лиц, которые в обязательном порядке должны иметь своих представителей при рассмотрении и разрешении административных дел. В частности, определены:

– *недееспособные граждане*. Их права и законные интересы защищают их законные представители – родители, усыновители, опекуны или иные лица, которым это право предоставлено федеральным законом и которые могут (а в установленных КАС РФ случаях – обязаны) поручить ведение административного дела в суде избранному ими представителю;

– *граждане, ограниченные в дееспособности, и граждане, которые не достигли возраста 18 лет*. Их права и законные интересы могут защищать в судебном процессе представители или законные представители – родители, усыновители, попечители или иные лица, которым это право предоставлено федеральным законом и которые также могут (а в установленных КАС РФ случаях – обязаны) поручить ведение административного дела в суде избранному ими представителю;

– *административные ответчики, место жительства которых неизвестно, либо административные ответчики, в отношении которых решается вопрос о госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании в недобровольном порядке*. Их права и законные интересы также защищают представители. В соответствии с ч. 4 ст. 54 КАС РФ в случае, если у административного ответчика, место жительства которого неизвестно, либо у административного ответчика, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании в недобровольном порядке, нет представителя, а также в других предусмотренных федеральным законом случаях суд назначает в качестве представителя адвоката. Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда РФ сделан вывод, что при рассмотрении административных дел о психиа-

трическом освидетельствовании в недобровольном порядке обязательно участие представителя, что обуславливает обязанность суда обеспечить такое участие<sup>10</sup>.

Таким образом, КАС РФ в судах при рассмотрении административных дел обеспечивает профессиональное представительство (лица, имеющие высшее юридическое образование, в том числе адвокаты).

### Получатели бесплатной юридической помощи

Согласно ФЗ «О бесплатной юридической помощи...» на получение бесплатной юридической помощи имеют право малоимущие граждане, среднедушевой доход семей которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ в соответствии с законодательством, либо одиноко проживающие граждане, доходы которых ниже величины прожиточного минимума. Для получения бесплатной юридической помощи конкретному лицу необходимо подтвердить наличие такого права. Поскольку нет механизма проверки, а также в целях защиты прав граждан предполагается, что бесплатная юридическая помощь может быть оказана более широкому кругу лиц. Далее законами субъектов Российской Федерации может быть увеличен круг лиц, которым оказывается бесплатная юридическая помощь. Например, Закон Воронежской области добавляет такую категорию, как беременные женщины и женщины, имеющие детей в возрасте до трех лет, – по вопросам, связанным с восстановлением на работе, отказом в приеме на работу, взысканием заработной платы, назначением и выплатой пособий<sup>11</sup>.

В целом положения региональных законов должны быть направлены на выполнение целей концепции доступности правосудия – нивелирование различного рода административных преград при обращении гражданина за защитой своих прав. Выделение же в законе субъектов получения бесплатной юридической помощи направлен лишь на оказание бесплатной юридической помощи наиболее нуждающимся. Например, студенты Юридической клиники ВГУ не откажут в предоставлении помощи, если гражданин, который обратился за помощью, не соответствует критериям, указанным в законе. Более того, здесь помогут и индивидуальным предпринимателям. Например, в условиях пандемии коронавируса была предоставлена юридическая помощь индивидуальным предпринимателям в виде правового консультирования по вопросам аренды; разъяснения правил режима повышенной готовности. Ведь цель такой клиники – ока-

зание бесплатной юридической помощи всем, кому необходима надлежащая правовая защита. Именно негосударственные субъекты системы предоставления бесплатной юридической помощи расширяют круг субъектов, кому она может быть предоставлена. Так, Юридическая клиника ВГУ оказывает бесплатную юридическую помощь всем категориям граждан Российской Федерации, иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также беженцам и вынужденным переселенцам, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям<sup>12</sup>.

Клиницист оставляет за собой право на отказ в юридической помощи лицу, обратившемуся за юридической помощью, по следующим основаниям:

1) противоправное, аморальное или агрессивное поведение Клиента по отношению к клиницистам или иным сотрудникам Юридической клиники ВГУ;

2) нахождение клиента в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения при его первичном интервьюировании, дальнейшем интервьюировании и консультировании;

3) отказ от предоставления документов клиницисту по вопросу клиента, вследствие чего оказание качественной бесплатной юридической помощи невозможно;

4) отказ от подписания согласия на обработку персональных данных и заявления на оказание бесплатной юридической помощи, а также отказ от предоставления документа, удостоверяющего личность обратившегося при личном приеме;

5) неправомерный характер вопроса или просьбы обратившегося;

6) целью обратившегося является получение бесплатной юридической помощи в незаконных целях или неправомерное поведение;

7) противоречие Кодексу этики и поведения клинициста, утвержденному Общим собранием клиницистов;

8) решение директора Юридической клиники ВГУ, в частности: Юридическая клиника ВГУ не оказывает бесплатную юридическую помощь по правовым вопросам, в оказании помощи по которым будет отказано мотивированным решением директора Юридической клиники ВГУ, учитывая принципы разумности и гарантии качества бесплатной юридической помощи в случае, если правовой вопрос (правовая проблема) обращающегося Клиента имеет сложный правовой характер, не соответствующий способностям клиницистам и не служит достижению целей Юридической клиники ВГУ;

9) основания, предусмотренные действующим законодательством<sup>13</sup>.

В любом случае при отказе в предоставлении бесплатной юридической помощи составляется заключение с указанием мотивов принятого решения. ФЗ «О бесплатной юридической помощи...» не содержит оснований для отказа в предоставлении помощи в силу злоупотребления правом.

Итак, законодательством о бесплатной юридической помощи в настоящий момент установлен подход, при котором бесплатная юридическая помощь рассматривается как вид социальной помощи. Если говорить о получателях бесплатной юридической помощи по делам, рассматриваемым в порядке административного судопроизводства, то субъекты государственной системы оказания бесплатной юридической помощи могут участвовать по очень немногим категориям дел. Приведем выдержки из ФЗ «О бесплатной юридической помощи...».

Государственные юридические бюро и адвокаты, являющиеся участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, осуществляют правовое консультирование в устной и письменной форме граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и составляют для них заявления, жалобы, ходатайства и другие документы правового характера в следующих случаях:

– обжалование нарушений прав и свобод граждан при оказании психиатрической помощи;

– обжалование во внесудебном порядке актов органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц (здесь речь идет о досудебном порядке).

Государственные юридические бюро и адвокаты, являющиеся участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, представляют в судах, государственных и муниципальных органах, организациях интересы граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, если они являются гражданами, в отношении которых судами рассматриваются дела о принудительной госпитализации в психиатрический стационар или продлении срока принудительной госпитализации в психиатрическом стационаре.

В соответствии с положением Юридической клиники ВГУ бесплатная юридическая помощь осуществляется в виде:

1) правового консультирования в устной и письменной форме – предоставления консультации клиенту по обращению, содержащему один или несколько смежных правовых вопросов (правовому вопросу);

2) составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера;

3) консультации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и в СМИ;

4) представления интересов в органах государственной власти, органах местного самоуправления, судах, организациях;

5) в иных не запрещенных законодательством Российской Федерации видах помощи.

Учитывая изложенное, бесплатная юридическая помощь по делам, которые в дальнейшем будут предметом рассмотрения судами в порядке административного судопроизводства, возможна по всем ее видам. Наиболее часто встречающаяся в практике деятельности Юридической клиники ВГУ категория дел – оспаривание действий (бездействия) и решений должностных лиц административных органов. Оговоримся, что судебное представительство возможно только магистрами, поскольку у них есть уже высшее юридическое образование.

Обобщая сказанное, сделаем следующие выводы:

1) бесплатная юридическая помощь в административном судопроизводстве может быть оказана в виде составлений документов правового характера и представительства в суде;

2) при оказании бесплатной юридической помощи в административном судопроизводстве используется ограничение по категориям дел (по КАС – эта одна категория дел). Речь идет об адвокатах и государственных юридических бюро. На наш взгляд, учитывая задачи административного судопроизводства, данный перечень должен быть расширен;

3) при оказании бесплатной юридической помощи более широкие возможности у субъектов негосударственной системы предоставления бесплатной юридической помощи, в том числе по административным делам (например, юридические клиники).

Право на бесплатную юридическую помощь является необходимым средством, обеспечивающим доступность правосудия и право на справедливое судебное разбирательство, способствует реализации задач административного судопроизводства, среди которых защита нарушенных или оспариваемых прав граждан в сфере административных и иных публичных правоотношений, укрепление законности и предупреждение нарушений.

*Воронежский государственный университет  
Рогачева О. С., доктор юридических наук, доцент,  
профессор кафедры административного и административного процессуального права, заместитель  
декана юридического факультета по научной работе  
и аспирантуре*

<sup>1</sup> *Старилов Ю. Н.* Административное судопроизводство : учеб. пособие для бакалавриата / Ю. Н. Старилов, С. Н. Махина, О. С. Рогачева ; под ред. Ю. Н. Старилова. М. : Норма, ИНФРА-М, 2019. С. 69.

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

<sup>3</sup> По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Агентство корпоративной безопасности» и гражданина В. В. Макеева : постановление Конституционного Суда РФ от 23 января 2007 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 6. Ст. 828.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ (в ред. от 26.07.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6725.

<sup>6</sup> Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации : федер. закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ (в ред. от 02.12.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 23. Ст. 2102.

<sup>7</sup> *Жилин Г. А.* Правосудие по гражданским делам : актуальные вопросы : монография. М. : Проспект, 2010. С. 184.

<sup>8</sup> См., например: *Кашковский В. С.* Юридическая помощь как правовая категория и социально-правовое явление : вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. С. 36 ; *Черняков И. Г.* Реализация конституционного права на квалифицированную юридическую помощь в Российской Федерации : проблемы и перспективы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 15.

<sup>9</sup> *Шеремтова Г. С.* Право на бесплатную юридическую помощь в гражданском процессе. М. : Статут, 2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2018) : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 4 июля 2018 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> О бесплатной юридической помощи на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 17 октября 2012 г. № 117-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> См.: Положение о Юридической клинике Воронежского государственного университета : утв. Приказом ректора ВГУ от 28 июня 2019 г. № 0556. URL: [http://www.law.vsu.ru/structure/law\\_clinic/pdf/polozhenie.pdf](http://www.law.vsu.ru/structure/law_clinic/pdf/polozhenie.pdf)

<sup>13</sup> См.: Там же.

*Voronezh State University  
Rogacheva O. S., Doctor of Legal Sciences, Associate  
Professor of the Administrative and Administrative  
Procedural Law Department, Deputy Dean of the Faculty of  
Law for Research and Postgraduate Studies*

# ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

УДК 342.9

А. П. Азаров

*Адвокатская контора «Бородин и Партнеры» (Воронеж)*

## ОБ ОБЖАЛОВАНИИ РЕШЕНИЙ И ДЕЙСТВИЙ ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ОРД, В ПОРЯДКЕ КАС РФ: АБРИС ПРОБЛЕМЫ

*В статье анализируется возможность обжалования действий оперативно-розыскных органов в рамках административного судопроизводства, а также предпринимается попытка оценить эффективность такого механизма обжалования. Делается вывод о необходимости закрепления специального порядка обжалования действий оперативно-розыскных органов.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* административное судопроизводство, оперативно-розыскная деятельность, право на обжалование, уголовный процесс, судебная защита.

## APPEAL AGAINST DECISIONS AND ACTIONS OF BODIES CARRYING OUT OPERATIONAL SEARCH ACTIVITIES IN THE ORDER OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE: AN OUTLINE OF THE PROBLEM

*The article analyzes the possibility of appealing the actions of operational search authorities in the framework of administrative proceedings, and also attempts to assess effectiveness of such an appeal mechanism. The author concludes that it is necessary to establish a special procedure for appealing the actions of operational search authorities.*

*K e y w o r d s:* administrative proceedings, operational investigative activities, right to appeal, criminal proceedings, judicial protection.

Согласно ст. 1 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – Закон об оперативно-розыскной деятельности)<sup>1</sup> под оперативно-розыскной деятельностью понимается вид деятельности, гласно и негласно осуществляемый оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то Федеральным законом, в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств.

Государственная деятельность по борьбе с преступностью не может основываться исключительно на гласных уголовно-процессуальных механизмах и должна содержать в правовом арсенале спектр конспиративных инструментов, позволяющих эффективно выявлять, предупреждать, пресекать и раскрывать преступления. В ходе такой деятельности ограничиваются

конституционные права и свободы частных лиц, что влечет необходимость установления четких и прозрачных процессуальных механизмов по обжалованию действий оперативно-розыскных органов. Однако надлежащий нормативный плацдарм для этого отсутствует: существующая правовая основа фрагментарна, неустойчива и противоречива. В данном случае речь идет не о секретных документах, посвященных организации и тактике проведения оперативно-розыскных мероприятий, а об открытых источниках.

Многочисленные законодательные лакуны привели к возникновению проблем правоприменительного толка.

### 1. Обоснованность обжалования действий оперативно-розыскных органов в порядке КАС РФ

Конституция Российской Федерации<sup>2</sup> закрепляет право каждого на обжалование решений и действий (бездействия) органов государственной власти в судебном порядке (ч. 2 ст. 46).

Конституционное положение конкретизируется в ч. 3 ст. 5 Закона об оперативно-розыскной деятельности, согласно которой лицо, полагающее, что действия органов, осуществляющих ОРД, привели к нарушению его прав и свобод, вправе обжаловать эти действия в вышестоящий орган, осуществляющий оперативно-розыскную деятельность, прокурору или в суд.

Кроме того, обжалованию подлежит отказ в предоставлении лицу, виновность которого не доказана в установленном законом порядке, полученной о нем при осуществлении оперативно-розыскных мероприятий информации либо предоставление данной информации в неполном объеме (ч. 4 ст. 5 Закона об оперативно-розыскной деятельности).

В определении от 14 июля 1998 г. Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что лицо, которое узнало, что оно является объектом оперативно-розыскных мероприятий, и полагало, что действия государственных служащих нарушили его права, было вправе в соответствии со ст. 5 Закона об ОРД обжаловать в суде основания для проведения таких мероприятий, а также отдельных действий, выполняемых компетентными органами в процессе осуществления данной деятельности, в том числе в тех случаях, когда они были санкционированы судом<sup>3</sup>.

Европейский суд по правам человека отмечает, что в специфичном контексте негласных операций могут существовать причины для проведения судебного рассмотрения без сторон, с тем чтобы не допустить предупреждения о предстоящем обследовании. В этом случае понятие эффективного средства правовой защиты не предполагает возможности оспаривания выдачи разрешения до проведения обследования. Однако после того, как обследование было проведено или заинтересованному лицу каким-либо иным образом стало известно о существовании разрешения, должна существовать процедура, при помощи которой это лицо могло бы оспорить правовые и фактические основания данного разрешения и получить компенсацию в случае, если постановление о разрешении проведения обследования было незаконным или само обследование было проведено незаконно<sup>4</sup>.

В то же время реализация данного права становится затруднительной с первых шагов – при определении подсудности данной категории споров. В ходе исключения одного за другим неподходящих процессуальных порядков заинтересованные лица сталкиваются с дилеммой – уголовный процесс или административное судопроизводство?

Как уже было отмечено, в подавляющем большинстве случаев оперативно-розыскная деятель-

ность работает на уголовное судопроизводство, предваряет или сопровождает процессуальную деятельность следователя или дознавателя. Однако так бывает не всегда.

Со всей очевидностью акцессорный по отношению к уголовному процессу характер оперативно-розыскная деятельность имеет в случае исполнения письменного поручения следователя, руководителя следственного органа и органа дознания, как после возбуждения уголовного дела, так и в рамках проверки сообщения о преступлении (п. 4 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»<sup>5</sup>).

Верховный Суд РФ при определении подсудности сформулировал привязку, согласно которой для запуска уголовно-процессуального механизма обжалования действий органов и должностных лиц необходимо установить связь оперативно-розыскной деятельности с конкретным уголовным делом. Вместе с тем нередко оперативники начинают работать задолго до появления уголовного дела, проводя оперативно-розыскные мероприятия, ограничивающие конституционные права и свободы частных лиц. В такой ситуации попросту невозможно установить корреляционные связи с конкретным уголовным делом, которое может вообще не появиться. В результате права и интересы граждан остаются незащищенными.

В ранее действовавшем постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»<sup>6</sup> была закреплена правовая позиция, согласно которой в порядке гражданского процесса оспаривались действия должностных лиц оперативно-розыскных органов:

– совершенные при осуществлении оперативно-розыскных мероприятий и не подлежащие обжалованию в порядке уголовного судопроизводства;

– связанные с отказом лицу, виновность которого не доказана в установленном законом порядке, в предоставлении сведений о полученной о нем в ходе оперативно-розыскных мероприятий информации, или предоставивших такие сведения не в полном объеме.

С момента введения в действие Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ) субъективные публичные права граждан вышли из-под опеки Гражданского про-

цессуального кодекса РФ<sup>8</sup> и попали под защиту административного судопроизводства. Однако вышеуказанная правовая позиция Верховного Суда РФ свою актуальность не теряет и применима на сегодняшний день.

Тем не менее представленных критериев явно недостаточно, чтобы достигнуть единообразного правоприменения в данной области. Поскольку речь об особом виде государственной деятельности – оперативно-розыскной – с присущей ей спецификой делопроизводства и представления материалов в суд, при поступлении жалобы судья не всегда сможет определить характер правового спора и надлежащий процессуальный механизм обжалования.

Анализ судебной практики показывает, что в настоящее время действия оперативно-розыскных органов, которые осуществляются вне связи с конкретным уголовным делом, подлежат обжалованию в порядке административного судопроизводства.

Суд указал, что в порядке уголовного судопроизводства подлежат обжалованию решения, действия (бездействие), связанные с производством по конкретному делу либо с проверкой сообщения о преступлении<sup>9</sup>.

В другом деле суд отметил, что поскольку уголовное дело в отношении заявителя на основании результатов оперативно-розыскной деятельности не возбуждено, то в настоящее время единственно возможным способом реализации его конституционного права на судебную защиту является рассмотрение его требований об оспаривании действий оперативно-розыскных органов в порядке административного судопроизводства<sup>10</sup>.

## **2. Эффективность обжалования действий оперативно-розыскных органов в порядке КАС РФ**

Конституционное право на обжалование должно быть реализовано. Как известно, для каждого материально-правового спора предусмотрен процессуальный порядок, который должен учитывать особенности соответствующих правоотношений, с определенным набором инструментов, позволяющих наиболее адекватно, качественно и быстро рассмотреть и разрешить конкретное дело. Если материальная и процессуальные части не согласованы между собой, то правоприменитель будет не в состоянии надлежаще разрешить юридический конфликт, возникший между сторонами.

В отличие от гражданского процесса административное судопроизводство обладает определенным набором инструментов, покрывающих дисбаланс возможностей участников спора.

Активность суда и распределение бремени доказывания – процессуальные «примочки», которые, казалось бы, должны дать арбитражу возможность всесторонне, полно и объективно рассмотреть и разрешить дело.

Согласно ст. 226 КАС РФ обязанность по доказыванию законности и обоснованности оспариваемых решений и действий возлагается на соответствующий орган или должностное лицо, а судья может истребовать доказательства по собственной инициативе.

В данной части нормативное регулирование соответствует ч. 5 ст. 5 Закона об оперативно-розыскной деятельности, согласно которой в целях обеспечения полноты и всесторонности рассмотрения дела орган, осуществляющий оперативно-розыскную деятельность, обязан предоставить судье по его требованию оперативно-служебные документы, содержащие информацию о сведениях, в предоставлении которых было отказано заявителю, за исключением сведений о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, и о лицах, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе; обязанность доказывать обоснованность отказа в предоставлении этому лицу сведений, в том числе в полном объеме, возлагается на соответствующий орган, осуществляющий оперативно-розыскную деятельность.

Несмотря на это при анализе судебной практики по оспариванию действий оперативно-розыскных органов в порядке административного судопроизводства обнаруживается множество проблем. Лейтмотив – если в результате действий оперативных органов последствий не наступило, то всё законно. Проиллюстрируем эту мысль конкретным примером из судебной практики.

Тамбовским районным судом Амурской области отказано в удовлетворении административных исковых требований индивидуального предпринимателя об оспаривании действий должностных лиц отдела Министерства внутренних дел Российской Федерации по Тамбовскому району по факту проведения оперативно-розыскных мероприятий «Обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств» в принадлежащем ему магазине на том основании, что по смыслу п. 1 ст. 227 КАС РФ решение об удовлетворении полностью или в части заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными возможно при установлении судом совокупности таких условий, как несоответствие этих действий нормативным

правовым актам и нарушение ими прав, свобод и законных интересов административного истца. Судом такой совокупности условий установлено не было; доказательств того, что обжалуемые действия в настоящее время нарушают или продолжают создавать угрозу нарушения прав или свобод административного истца, в суд не представлено<sup>11</sup>.

### 3. О совершенствовании порядка обжалования действий оперативно-розыскных органов

Оперативная работа по потенциальному криминальному факту – «предтеча» процессуальной деятельности следователя или дознавателя. Если интересующие факты не носят преступного характера, то репрессивная деятельность в данном направлении должна быть прекращена. Следовательно, и проблем не должно возникать – трансформации в уголовное дело не произошло, а лицо не подвергается преследованию со стороны государства. Обжаловать фактически нечего.

Однако такую логику нельзя признать правильной по следующим основаниям. В ходе проверки подозрения нередко оперативниками применяются методы, влекущие ограничения конституционных прав граждан. Если в результате проведения комплекса оперативных мероприятий выясняется, что лицо не причастно к криминальной деятельности, то налицо ошибка оперативных органов, которая не должна оставаться без внимания.

В случае установления нарушений законодательства при осуществлении оперативно-розыскной деятельности действиям органов и должностных лиц необходимо дать надлежащую правовую оценку. В противном случае открывается широкий простор для злоупотреблений и волюнтаризма. Оперативно-розыскная деятельность становится вне контроля и превращается в действенный репрессивный инструмент воздействия на частных лиц.

Каждый член общества должен чувствовать себя защищенным. В случае нарушений со стороны оперативно-розыскных органов их действия должны быть признаны незаконными, нарушенные права частных лиц восстановлены путем принесения официальных извинений, возмещения имущественного вреда и компенсации морального вреда.

В то же время надлежащая судебная оценка деятельности оперативно-розыскных органов на предмет их законности способствует становлению и развитию правовой культуры в государстве. Каждый имеет право знать, соответствуют ли действия администрации законодательству. В противном случае наступает состояние право-

вой резиньяции, которое недопустимо в демократическом правовом государстве.

При этом не следует забывать, что оперативно-розыскная деятельность основывается не только на принципах конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств, но и на конституционных положениях законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Несмотря на потенциал административного судопроизводства в сфере реализации субъективных публичных прав граждан, КАС РФ не содержит в себе достаточного объема процессуальных средств для защиты интересов частных лиц, попавших в поле зрения оперативных органов. Это связано, в первую очередь, со спецификой оперативно-розыскной деятельности, которая имеет существенные особенности по сравнению с классической деятельностью органов исполнительной власти и требует особого регуляторного подхода к механизму обжалования.

Скорее всего, единственным адекватным вариантом совершенствования действующего порядка в настоящее время будет проведение реформаторской ревизии законодательства об оперативно-розыскной деятельности в части установления специального порядка обжалования действий оперативно-розыскных органов непосредственно в Законе об оперативно-розыскной деятельности.

<sup>1</sup> Об оперативно-розыскной деятельности : федер. закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (в ред. от 02.08.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349 ; 2019. № 31. Ст. 4470.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>3</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И. Г. Черновой : определение Конституционного Суда РФ от 14 июля 1998 г. № 86-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 34. Ст. 4368.

<sup>4</sup> Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Аванесян против России» от 18 сентября 2014 г., жалоба № 41152/06. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 1 (в ред. от 29.11.2016) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 4.

<sup>6</sup> О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов го-

сударственной 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) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 4. (Утратил силу.)

<sup>7</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 27.12.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391 ; 2019. № 52 (ч. I). Ст. 7812.

<sup>8</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 02.12.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532 ; 2019. № 49. Ст. 6965.

<sup>9</sup> Решение Ленинского районного суда г. Ставрополя от 13 мая 2019 г. по делу № 2А-196/2019. Требование: о признании действий сотрудников оперативно-розыскных по проведению оперативно-розыскного мероприятия «обследование помещений, зданий, со-

оружений, участков местности и транспортных средств» незаконными. Решение: в удовлетворении административного искового заявления отказано.

<sup>10</sup> Решение Советского районного суда г. Рязани от 18 января 2016 г. по делу № 2А-275/2016. Требование: о признании действий должностных лиц оперативно-розыскного органа по факту проведения оперативно-розыскных мероприятий «обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств» незаконными. Решение: в удовлетворении административного искового заявления отказано.

<sup>11</sup> Решение Тамбовского районного суда Амурской области от 7 февраля 2019 г. по делу № 2А-30/2019. Требование: о признании действий должностных лиц оперативно-розыскного органа по факту проведения оперативно-розыскных мероприятий «обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств» незаконными. Решение: в удовлетворении административного искового заявления отказано.

*Адвокатская контора «Бородин и Партнеры»  
(Воронеж)*

*Азаров А. П., помощник адвоката по уголовным  
делам*

*e-mail: azarovalx@yandex.ru*

*Law Firm «Borodin and Partners» (Voronezh)  
Azarov A. P., Assistant Lawyer in Criminal Cases  
e-mail: azarovalx@yandex.ru*

УДК 342.9

Т. А. Матвеева

*Воронежский государственный университет***ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ СУДАМИ СПОРОВ, ВОЗНИКАЮЩИХ ИЗ ТАМОЖЕННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ, С УЧАСТИЕМ ГРАЖДАН**

*В статье анализируются разъяснения постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26 ноября 2019 г. № 49 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза», касающиеся особенностей рассмотрения судами дел с участием граждан.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: товары для личного пользования, перемещение через таможенную границу Союза, таможенное декларирование, уплата таможенных пошлин, налогов, таможенные споры.*

**PECULIARITIES OF CONSIDERATION BY THE COURTS OF DISPUTES ARISING FROM CUSTOMS LEGAL RELATIONS WITH THE PARTICIPATION OF CITIZENS**

*The article analyzes the clarifications of the decision of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of November 26, 2019 No. 49 «On some issues arising in judicial practice in connection with the entry into force of the Customs Code of the Eurasian Economic Union» regarding the specifics of court consideration of cases involving citizens.*

*К e y w o r d s: goods for personal use, movement across the customs border of the Union, customs declaration, payment of customs duties, taxes, customs disputes.*

ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

Ежегодно через таможенную границу Евразийского экономического союза перемещаются тысячи граждан. Так, только в регионе деятельности таможенных постов «МАПП Бугаевка» и «Аэропорт Воронеж» Воронежской таможни количество физических лиц, пересекших таможенную границу, распределилось следующим образом: в 2013 г. – 492,4 тыс. человек; 2014 г. – 440,8 тыс.; 2015 г. – 356,5 тыс.; 2016 г. – 329,5 тыс.; 2017 г. – 437,2 тыс.; 2018 г. – 573,7 тыс.; 2019 г. – 551,8 тыс. человек<sup>1</sup>. Нередко в процессе такого перемещения между этими лицами и таможенными органами возникают конфликтные ситуации, связанные с отнесением товаров, перемещаемых через таможенную границу Союза, к товарам для личного пользования, с самостоятельным выбором физическим лицом соответствующего коридора («красного» или «зеленого»), с необходимостью таможенного декларирования товаров для личного пользования, уплатой таможенных пошлин, налогов, и т. п. Если должностными лицами таможенных органов будет зафиксировано нарушение таможенных правил, то граждане привлекаются к ответственности – административной или даже уголовной.

Статья 358 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза, являющегося приложением № 1 к Договору о Таможенном

кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г. (далее – ТК ЕАЭС, Таможенный кодекс), устанавливает, что любое лицо вправе обжаловать решения, действия (бездействие) таможенных органов или их должностных лиц в порядке и сроки, которые установлены законодательством государства – члена, решения, действия (бездействие) таможенного органа или должностных лиц таможенного органа которого обжалуются.

В соответствии с ч. 1 ст. 285 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289 «О таможенном регулировании в Российской Федерации о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ № 289) любое лицо вправе обжаловать решение, действие (бездействие) таможенного органа и его должностного лица, если таким решением, действием (бездействием), по мнению этого лица, нарушены его права, свободы или законные интересы, ему созданы препятствия к их реализации либо незаконно возложена на него какая-либо обязанность. А ч. 1 ст. 286 этого же закона закрепляет, что решение, действие (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц могут быть обжалованы в таможенные органы и (или) в суд.

Порядок подачи жалобы на постановление по делу об административном правонарушении регламентируется Кодексом РФ об администра-

тивных правонарушений от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.

В п. 37 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 ноября 2019 г. № 49 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза»<sup>2</sup> (далее – постановление Пленума) указано, что при установлении правового статуса физических лиц для целей таможенного регулирования судам следует учитывать содержание подп. 11 и 17 п. 1 ст. 2 Таможенного кодекса.

В этих нормах в качестве субъектов таможенных правоотношений закрепляются, соответственно, «иностранное лицо» – лицо, не являющееся лицом государства – члена, и «лицо государства-члена» – юридическое лицо, организация, не являющаяся юридическим лицом, созданные в соответствии с законодательством государств-членов, а также **физическое лицо, имеющее постоянное место жительства в государстве-члене**, в том числе индивидуальный предприниматель, зарегистрированный в соответствии с законодательством государства-члена. Таким образом, именно постоянное место жительства физического лица в государстве – члене Союза (Республике Армения, Республике Беларусь, Республике Казахстан, Кыргызской Республике и Российской Федерации) является обстоятельством, разграничивающим принадлежность физического лица к лицам государства-члена Союза либо его отнесение к категории иностранных лиц. Для указанных целей гражданство физического лица, включая индивидуальных предпринимателей, не имеет определяющего значения.

В связи с этим вызывает вопросы выделение некоторыми авторами в качестве субъектов таможенных правоотношений, их реальных участников, граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, и т. д.<sup>3</sup>

Пункт 38 постановления Пленума устанавливает, что «согласно статьям 260, 262 Таможенного кодекса товары для личного пользования при перемещении через таможенную границу подлежат таможенному декларированию и выпуску для личного пользования без помещения под таможенные процедуры, если иное не установлено **таможенным законодательством** (например, в соответствии со статьей 263 Таможенного кодекса перемещаемые через таможенную границу Союза в сопровождаемом багаже товары, указанные в подпунктах 1–5 пункта 1 названной статьи, могут помещаться под таможенную процедуру таможенного транзита для перевозки по таможенной территории Союза)».

Представляется, что данное положение нуждается в уточнениях. Во-первых, создается впечатление, что все товары для личного пользования, перемещаемые через таможенную границу, подлежат таможенному декларированию, тогда как ст. 260 ТК ЕАЭС содержит исчерпывающий перечень случаев, когда названные товары подлежат декларированию и, как показывает практика, большинство физических лиц, следующих через таможенную границу, пассажирскую таможенную декларацию не заполняют. Во-вторых, употребляется термин «таможенное законодательство»<sup>4</sup>. А что под ним понимается? «Таможенное законодательство» – это только Таможенный кодекс или и другие нормы, регулирующие таможенные правоотношения? Данного термина нет в действующем Таможенном кодексе, но он присутствовал в предыдущем Таможенном кодексе Таможенного союза 2009 г. (ТК ТС). Таможенное законодательство состояло из Таможенного кодекса, международных договоров государств-членов Таможенного союза, регулирующих таможенные правоотношения, и решений Комиссии Таможенного союза (с 2012 г. – Евразийская экономическая комиссия), регулирующих таможенные правоотношения в Таможенном союзе (ст. 3 ТК ТС), и отдельно выделялось законодательство государств – членов Союза (ст. 1 ТК ТС). Поскольку термин «таможенное законодательство» применяется и в Федеральном законе № 289 (например, в ст. 254 разграничиваются «таможенное законодательство Союза» и «законодательство РФ о таможенном регулировании»), то было бы правильным в постановлении Пленума сделать соответствующее разъяснение.

Согласно подп. 46 п. 1 Таможенного кодекса ЕАЭС «товары для личного пользования» – товары, предназначенные для личных, семейных, домашних и иных не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, нужд физических лиц, перемещаемые через таможенную границу Союза в сопровождаемом или несопровожаемом багаже, путем пересылки в международных почтовых отправлениях либо иным способом.

Критерии отнесения товаров, перемещаемых через таможенную границу Союза, к товарам для личного пользования установлены п. 4 ст. 256 ТК ЕАЭС. В постановлении Пленума таковыми признаются, прежде всего, «сведения, указанные в заявлении физического лица о перемещаемых товарах». Думается, было бы не лишним подчеркнуть, что «заявление» – официальное сообщение в устной или письменной форме<sup>5</sup>, или просто процитировать норму ТК ЕАЭС до конца, поскольку там речь идет о заявлении физического лица о перемещаемых через таможенную

границу товаров в устной форме или письменной форме с использованием пассажирской таможенной декларации (подп. 1 п. 4 ст. 256).

Следующий критерий – характер и количество товаров (подп. 2 п. 4 ст. 256 ТК ЕАЭС). В постановлении Пленума отмечается, что характер товаров определяется их потребительскими свойствами и традиционной практикой применения и использования в быту; количество товаров оценивается с учетом их однородности (например, одного наименования, размера, фасона, цвета) и обычной потребности в соответствующих товарах физического лица и членов его семьи. Опять же, возникает ряд вопросов: что такое «обычная потребность»? Учитывая, что уровень доходов граждан может отличаться в разы и потребности тоже, естественно, разные, кого в данном случае относить к «членам семьи»? Подходят ли здесь определения семейного законодательства? Ответы на эти вопросы помогли бы избежать многих конфликтных ситуаций.

Например, гражданка И., имеющая в своем багаже при перемещении через таможенную границу Союза 6 изделий предположительно из натурального меха, в дальнейшем, в ходе производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 16.2 КоАП России – недекларирование по установленной форме товаров, подлежащих таможенному декларированию, – пояснила, что ввезенные ею вещи предназначались для нее, ее внучки и невесток, т. е. для личного пользования. Должностные лица таможенного органа, зафиксировав множественные однородные товары, посчитали их не относящимися к товарам для личного пользования.

Третий критерий – частота пересечения физическим лицом таможенной границы Союза и (или) перемещения товаров через таможенную границу Союза этим физическим лицом или в его адрес (подп. 3 п. 4 ст. 256 ТК ЕАЭС).

При этом необходимо иметь в виду, как отмечено в постановлении Пленума, что количественные характеристики товаров и частота пересечения физическим лицом таможенной границы Союза и (или) перемещения товаров через таможенную границу Союза этим физическим лицом либо в его адрес, дополнительные критерии отнесения товаров, перемещаемых через таможенную границу Союза, к товарам для личного пользования определяются Комиссией, к полномочиям которой также отнесено формирование на основании актов, входящих в право Союза, устанавливающих запреты и ограничения, сводного перечня товаров для личного пользования, в отношении которых при перемещении через таможенную границу Союза подлежат соблюдению запреты и ограничения,

размещаемого на официальном сайте Союза в сети Интернет (п. 5 и 9 ст. 256 Таможенного кодекса).

Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 апреля 2015 г. № 30 «О мерах нетарифного регулирования» на таможенной территории Евразийского экономического союза введены единые меры нетарифного регулирования: запрет ввоза и вывоза товаров и разрешительный порядок ввоза и (или) вывоза товаров, которые распространяются на юридических лиц и физических лиц. На основе этого Решения на официальном сайте Евразийской экономической комиссии размещен перечень: «Товары для личного пользования, в отношении которых подлежат соблюдению меры нетарифного регулирования».

Также в настоящее время действует Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 20 декабря 2017 г. № 107 «Об отдельных вопросах, связанных с товарами для личного пользования».

С 1 февраля 2020 г. применяется новая форма пассажирской таможенной декларации, форма и порядок заполнения которой определены Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 23 июля 2019 г. № 124 «О таможенном декларировании товаров для личного пользования».

С 4 февраля 2020 г. вступило в силу Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 6 августа 2019 г. № 130 «О предоставлении документов для подтверждения происхождения наличных денежных средств и (или) денежных инструментов».

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 ноября 2019 г. № 49 разъясняет, что установление факта последующей продажи товаров лицом, переместившим его через таможенную границу, само по себе не свидетельствует об использовании такого товара не в личных целях. Вместе с тем, по мнению Пленума, **систематическая** (более двух раз) продажа лицом товара, ввезенного для личного пользования, может являться основанием для отказа в освобождении от уплаты таможенных пошлин, налогов либо для отказа в применении порядка уплаты таможенных пошлин, налогов по правилам, установленным в отношении товаров для личного пользования.

Подобные положения содержались и в постановлении Пленума Верховного Суда от 12 мая 2016 г. № 18 «О некоторых вопросах применения судами таможенного законодательства»<sup>6</sup>. Эксперты тогда писали следующее: «Закрепили в результате многочисленных обращений то, что установление факта последующей продажи

товаров лицом, переместившим его через таможенную границу, само по себе не свидетельствует об использовании такого товара не в личных целях, но владельцам комиссионных магазинов, осуществляющим таким образом беспощинный ввоз тех или иных товаров, карт-бланш не дали – системность (два раза и более) продажи ввезенных вещей может послужить основанием для отмены льготного ввоза, начисления пошлин и налогов, а в ряде случаев и привлечения к административной ответственности»<sup>7</sup>.

Однако в последние годы возник новый вид торговли, который, как считают в Федеральной таможенной службе (ФТС России), необходимо особым образом отрегулировать, внести дополнения в Таможенный кодекс ЕАЭС. Речь идет об интернет-торговле. За последние 10 лет объемы ввоза в Россию посылок каждый год удваивались. В 2011 г. их было около 11 млн; в 2018 г. – почти 349 млн, рост более чем в 30 раз; в 2019 г. «Почта России» ввезла 332 млн посылок и еще 8,3 млн – экспресс-перевозчики. Первый заместитель руководителя ФТС Р. Давыдов по этому поводу высказался однозначно: «В нашем понимании то, что сейчас ввозится в интернет-посылках, уже давно не товары для личного пользования»<sup>8</sup>. Предлагается выделить в ТК ЕАЭС отдельную статью, посвященную интернет-торговле, с введением института уполномоченного экономического оператора (УЭО) и наделением полномочиями вносить таможенные платежи за граждан и заниматься контролем стоимости ввозимых посылок.

На практике нередки случаи, когда с целью уклонения от уплаты таможенных платежей и последующего получения прибыли дорогостоящие автомобили приобретаются в иностранных государствах на подставных физических лиц (фиктивных собственников).

Например, подрабатывающая сторожем пенсионерка из Петрозаводска задекларировала на Карельской таможне приобретенный ею в Финляндии автомобиль «Феррари» – спортивную иномарку класса люкс. Пенсионерка заявила, что купила автомобиль для личного пользования и заплатила таможенную пошлину по ставкам, предусмотренным для физических лиц. В дальнейшем «Феррари» был выставлен на продажу в одном из московских автомобильных салонов, что свидетельствовало о ввозе его для предпринимательской деятельности. Таможня предъявила пенсионерке для доплаты сумму в пять раз большую.

Представляется, что для подобных ситуаций, когда цель ввоза товара очевидна, должна быть сделана специальная оговорка и в отношении единичных случаев.

Пункт 39 постановления Пленума разъясняет, что при разрешении споров, связанных с уплатой таможенных пошлин, налогов в отношении временно ввезенных на таможенную территорию Союза транспортных средств для личного пользования в связи с невывозом с таможенной территории Союза в день истечения срока, в период которого такие транспортные средства могут временно находиться на таможенной территории Союза в соответствии с п. 1 и 2 ст. 264 Таможенного кодекса, судам следует учитывать положения подп. 7 п. 2 ст. 268 Таможенного кодекса, предусматривающие возможность прекращения обязанности по уплате таможенных пошлин, налогов, если до наступления срока уплаты названных платежей имели место такие факты, как уничтожение и (или) безвозвратная утрата транспортного средства вследствие **аварии** или **действия непреодолимой силы**.

Оценивая обоснованность отказа таможенного органа в признании таких фактов, судам необходимо исходить из того, что о прекращении существования транспортного средства (его конструктивной гибели) могут свидетельствовать либо невозможность проведения восстановительного ремонта поврежденного имущества, либо превышение стоимости ремонта по отношению к стоимости данного транспортного средства на момент аварии, либо равенство этих стоимостей.

Обстоятельством, исключающим обязанность по уплате таможенных платежей в соответствии с названной нормой, по мнению Верховного Суда, также может признаваться неправомерное завладение (хищение, угон) транспортным средством, в результате которого объективно невозможен его обязательный вывоз ввиду фактического отсутствия транспортного средства на день истечения срока правомерного нахождения транспортного средства на таможенной территории Союза.

Возложение обязанности по уплате таможенной пошлины за отсутствующее транспортное средство, выбывшее из владения декларанта помимо его воли, ставит его в неравное положение с другими участниками таможенных правоотношений, освобожденными от уплаты таможенной пошлины в связи с временным ввозом транспортного средства, фактически является возложением финансовых обременений на декларанта при необеспечении государством защиты от посягательства на имущество добросовестного участника отношений, регулируемых таможенным законодательством, и – тем самым – увеличением имущественного вреда, причиненного потерпевшему от преступления.

При этом судам необходимо выяснять условия выбытия транспортного средства из владения субъекта таможенных правоотношений, проверить, действительно ли нарушение требования о вывозе в установленный срок транспортного средства вызвано объективными обстоятельствами, находящимися вне его контроля, проявил ли он должную степень заботливости и осмотрительности, какая требовалась в целях сохранности имущества, обращался ли в компетентные органы по факту хищения (угона) транспортного средства, а также учитывать сведения, характеризующие потерпевшего, в том числе наличие ранее фактов угона (хищений) ввозимых им транспортных средств.

В практике автора статьи было необычное дело. У немецкой фирмы, ведущей строительство жилых домов в рамках реализации Программы строительства жилья для выведенных из Германии российских войск, с автостоянки был украден временно ввезенный автомобиль «Фольксваген-Пассат» стоимостью 17 479 дол. США. Руководство фирмы обратилось в органы внутренних дел (но автомобиль найден не был; лицо, совершившее данное преступление, не было установлено), а также в таможенные органы, чтобы им объяснили, какие действия необходимо совершить.

Таможенные органы в официальном письме пояснили, что в соответствии с таможенным законодательством временный ввоз товаров – льготный таможенный режим (с июля 2010 г. – таможенная процедура), при котором пользование товарами допускается с полным или частичным освобождением от таможенных пошлин, налогов... Временно ввезенные товары подлежат возврату в неизменном состоянии... Условно выпущенные товары, в отношении которых предоставлены льготы по таможенным платежам, могут использоваться только в тех целях, в связи с которыми предоставлены льготы. Использование таких товаров в иных целях допускается только с разрешения таможенного органа РФ при условии уплаты таможенных платежей... Поскольку автотранспортное средство, помещенное под таможенный режим временного ввоза с полным освобождением от таможенных пошлин и налогов, т. е. являющееся условно выпущенным товаром, использовалось не в целях реализации Программы строительства жилья, в связи с его угоном, поэтому должны быть уплачены все причитающиеся таможенные платежи...

Отдел валютного контроля таможни передал немецкой компании информацию по таможенным платежам за украденную автомашину, которые с учетом перевода машины в свободное обращение, банковского процента с

момента ввоза, ввозной таможенной пошлины (25 % от стоимости машины по декларации), акцизов (50 %), НДС (20 %) составили 114 573 дол. США<sup>9</sup>.

В подобную ситуацию, в связи с угоном временно ввезенного автомобиля, нередко попадают физические лица, и разъяснения Верховного Суда РФ избавляют их от необходимости уплаты таможенных платежей.

Вместе с тем нарушение правил временного ввоза транспортных средств физическими лицами на таможенную территорию Евразийского экономического союза является одним из самых распространенных нарушений таможенных правил<sup>10</sup>.

Ответственность за невывоз с таможенной территории Союза физическими лицами временно ввезенных товаров и (или) транспортных средств в установленные сроки временного ввоза закреплена ст. 16.18 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Нельзя не отметить, что до настоящего времени в тексте данной статьи содержится давно устаревший термин «таможенная территория Таможенного союза», тогда как с введением в действие с 1 января 2015 г. Договора о Евразийском экономическом союзе применяется термин «таможенная территория Евразийского экономического союза».

Положение, зафиксированное в постановлении Пленума относительно хищения, угона временно ввезенного автомобиля как обстоятельства, **исключающего** обязанность по уплате таможенных платежей, может быть использовано недобросовестными гражданами для незаконной продажи транспортного средства. К тому же данное разъяснение никак не вытекает из каких-либо таможенно-правовых норм. Подпункт 7 п. 2 ст. 268 ТК ЕАЭС, на который ссылается Пленум Верховного Суда, в качестве обстоятельств, **прекращающих** обязанность по уплате таможенных пошлин, налогов, называет «признание таможенным органом в соответствии с законодательством государств-членов о таможенном регулировании факта уничтожения и (или) безвозвратной утраты товаров для личного пользования вследствие аварии или действия непреодолимой силы либо факта безвозвратной утраты этих товаров в результате естественной утраты этих товаров в результате естественной утраты...», и там не назван факт неправомерно завладения имуществом. Возможно, данную норму нужно усовершенствовать путем внесения соответствующих изменений в Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 289 «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», и Верховный Суд РФ, используя предоставленное ст. 104 Консти-

туции РФ право законодательной инициативы, мог бы внести соответствующее предложение. Иначе получается, что постановлением Пленума формулируются новые правовые нормы.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 26 ноября 2019 г. № 49 (п. 40) разъясняется, что при разрешении споров, связанных с перемещением физическими лицами через таможенную границу Союза товаров для личного пользования, не применяются общие положения о таможенной стоимости ввозимых товаров, установленные гл. 5 Таможенного кодекса, стоимость товаров для личного пользования определяется по правилам, установленным ст. 267 Таможенного кодекса.

Необходимо также учитывать, что положения гл. 37 Таможенного кодекса, определяющей особенности порядка и условий перемещения физическими лицами товаров для личного пользования, не применяются в отношении товаров, не отнесенных к товарам для личного пользования, такие товары подлежат перемещению через таможенную границу Союза в порядке и на условиях, которые установлены иными главами Таможенного кодекса. Так, п. 18 ст. 38 ТК ЕАЭС устанавливает, что положения гл. 5 «Таможенная стоимость товаров» не применяются в отношении товаров для личного пользования, перемещаемых через таможенную границу Союза, а п. 7 ст. 256 закрепляет, что в отношении перемещаемых через таможенную границу Союза физическими лицами товаров, не отнесенных

к товарам для личного пользования, положения гл. 37 «Особенности порядка и условий перемещения через таможенную границу Союза товаров для личного пользования» не применяются.

И, наконец, дела по требованиям о взыскании с физических лиц обязательных платежей и санкций подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации.

<sup>1</sup> Статистические данные Воронежской таможни.

<sup>2</sup> См.: Рос. газета. 2019. 6 дек.

<sup>3</sup> См., например: Таможенное право : учеб. пособие / отв. ред. О. Ю. Бакаева. – 2-е изд., пересм. – М. : Норма : ИНФРА-М., 2012. – С. 193–197.

<sup>4</sup> См., подробнее: Матвеева Т. А. Применение судами основополагающих принципов таможенного регулирования при разрешении споров, возникающих из таможенных правоотношений // Журнал административного судопроизводства. 2019. № 3. С. 26–27.

<sup>5</sup> См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка : ок. 57 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 16-е изд., испр. М. : Рус. яз., 1984. С. 196.

<sup>6</sup> См.: Рос. газета. 2016. 18 мая.

<sup>7</sup> См.: Чурсина А. Ю. Цена не должна быть произвольной // Таможенное регулирование. Таможенный контроль. 2016. № 6. С. 32.

<sup>8</sup> См.: Кривошапко Ю. Товары на вид // Рос. газета. 2020. 18 февр.

<sup>9</sup> Из личного архива автора.

<sup>10</sup> См., например: Жупанова М. «Конь» на колесах // Таможня. 2017. № 4. С. 28–29; Богданов В. Остались без колес // Рос. газета. 2016. 1 нояб.; Богданов В., Баршев В. Временно не выехали // Рос. газета. 2016. 18 окт.

*Воронежский государственный университет*

*Матвеева Т. А., кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административного и административного процессуального права*

*e-mail: ser35031333@yandex.ru*

*Voronezh State University*

*Matveeva T. A., Candidate of Legal Sciences, Associate  
Professor of the Administrative and Administrative  
Procedural Law Department*

*e-mail: ser35031333@yandex.ru*

УДК 342.9

С. Б. Щербатых

*Воронежский государственный университет*

## ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ ЗАЩИТЫ ПРАВ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ДЕЛАМ, РАССМАТРИВАЕМЫМ АРБИТРАЖНЫМИ СУДАМИ

*В статье рассматриваются правоприменительные сложности защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, нарушенных незаконными решениями, действиями (бездействиями) органов и организаций, наделенных публичными полномочиями на основе анализа судебной практики судов общей юрисдикции и арбитражных судов, проводится сравнительный анализ процессуального порядка в рамках арбитражных судов и судов общей юрисдикции. Автором предлагается стратегия комплексной защиты прав субъектов предпринимательской деятельности на основе использования процессуальных возможностей административного и арбитражного процесса.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* административное судопроизводство, признание незаконными решений, действий (бездействия) органов государственной власти.

## ABOUT ADMINISTRATIVE PROCEDURAL STRATEGY FOR PROTECTING THE RIGHTS OF COMPANIES IN CASES CONSIDERED BY ARBITRATION COURTS

*The article deals with the law enforcement complexities of protecting the rights of companies and businesses violated by illegal decisions, actions (omissions) of bodies and organizations endowed with public powers on the basis of the analysis of judicial practice of courts of general jurisdiction and arbitration courts, a comparative analysis of the procedural order in the framework of arbitration courts and courts of general jurisdiction. The author proposes a strategy for comprehensive protection of the rights of companies and businesses based on the use of procedural possibilities of administrative and arbitration processes.*

*К е у w o r d s:* administrative legal proceedings, recognition of unlawful decisions, actions (inaction) of public authorities.

Процессуальные возможности защиты прав как граждан, так и субъектов предпринимательской деятельности в рамках административного судопроизводства, регламентированные гл. 21–22 Кодекса административного судопроизводства РФ<sup>1</sup> (далее – КАС РФ), гл. 24 Арбитражно-процессуального кодекса РФ<sup>2</sup> (далее – АПК РФ), реализуются исключительно при обоснованном предположении заявителя или административного истца, что нормативным актом или индивидуальным актом управления «затронуты или нарушаются их права, свободы и законные интересы»<sup>3</sup>.

При признании нормативного правового акта одним из условий возникновения у лица права на их оспаривание в суде признается участие лица в правоотношениях, урегулированных данным актом (ч. 1 ст. 208 КАС РФ), и в предмет исследования суда входит проверка того, что оспариваемым нормативным правовым актом, решением,

действием (бездействием) нарушены или могут быть нарушены права, свободы и законные интересы административного истца или неопределенного круга лиц либо возникла реальная угроза их нарушения (п. 2 ч. 2 ст. 62 КАС РФ).

В свою очередь, рассматривая административное судопроизводство в качестве способа эффективной защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, необходимо отметить, что правоприменительная практика позволяет сделать предположение, что обеспечение законности и/или восстановления нарушенных прав является результатом межотраслевого правозащитного решения. Обозначенный тезис обусловлен в первую очередь тем фактом, что нормативный акт является основой возникающих или сложившихся гражданско-правовых отношений. В таком случае, при наличии нормативного акта, имеющего юридическую силу и устанавливающего обязательные нормы для неопределенного круга лиц, и одновременном гражданско-правовом споре в качестве эффективного способа

защиты гражданских прав субъекта предпринимательской деятельности можно рассматривать исключительно оспаривание нормативного акта в порядке, предусмотренном КАС РФ.

Представляется обоснованным утверждать, что особую ценность стратегия комплексной защиты прав субъектов предпринимательской деятельности имеет в рамках правоотношений с субъектами естественных монополий. Необходимо сделать оговорку о том, что под субъектом естественных монополий, в соответствии с Федеральным законом от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»<sup>4</sup>, понимается хозяйствующий субъект, занятый производством (реализацией) товаров в условиях естественной монополии, а именно при таком состоянии товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров. Среди субъектов естественных монополий, в частности, следует отметить ОАО «Российские железные дороги», ОАО «Газпром», ФГУП «Почта России», ОАО междугородной и международной электрической связи «Ростелеком», а также дочерние и зависимые общества указанных организаций.

При этом в свете законодательных новелл об обращении с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО)<sup>5</sup> «региональный оператор по обращению с ТКО», действующий на территории каждого субъекта РФ по смыслу законодательства, также имеет черты, характерные для субъекта естественной монополии.

Таким образом, правоприменительная практика на момент 2019 г. характеризовалась таким положением дел, что арбитражные суды были перегружены значительным количеством дел в производстве по искам региональных операторов к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям о взыскании оплаты за услуги по сбору и транспортировке ТКО.

В настоящее время имеется нераспространенная правоприменительная практика по признанию недействующими полностью или в части нормативных актов органов исполнительной власти субъектов РФ, регламентирующими обращение с ТКО и статус регионального оператора.

Первым из прецедентных решений являлось решение Ивановского областного суда по делу № 3А-40/2017<sup>6</sup>, оставленное в силе апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации от 15 марта 2018 г. № 7-АПГ18-17 по иску заместителя прокурора Ивановской области в интересах неопределенного круга лиц к Департаменту энергетики и тарифов Ивановской области о признании недействующим постановления Департамента энергетики и тарифов Ивановской области от 28 июня 2017 г. № 147-к/1 «Об установлении единого тарифа на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами на 2017 год», требования были мотивированы тем обстоятельством, что в результате принятия оспариваемого постановления единый тариф на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами необоснованно завышен, чем нарушаются права и законные интересы неопределенного круга лиц.

Ивановским областным судом было вынесено решение *о признании недействующим со дня вступления решения суда в законную силу* постановления Департамента энергетики и тарифов Ивановской области от 28 июня 2017 г. № 147-к/1 «Об установлении единого тарифа на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами на 2017 год». Однако необходимо отметить, что в связи с тем, что срок действия обжалуемого нормативного акта по рассматриваемому делу составлял один год (соотв. до 31.12.2017 г.), а решение суда вступило в законную силу 28 ноября 2017 г., нельзя утверждать, что решение имело значительный правозащитный результат.

Интересным представляется практика рассмотрения Воронежским областным судом аналогичного административного дела<sup>8</sup> по административному исковому заявлению физических лиц к Департаменту жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Воронежской области о признании недействующим в части приказа Департамента жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Воронежской области от 12 апреля 2018 г. № 78 «Об утверждении нормативов накопления твердых коммунальных отходов на территории Воронежской области для Воронежского межмуниципального экологического отходоперерабатывающего кластера»<sup>9</sup>. Как следует из материалов дела, гражданам на праве собственности принадлежит здание торгового павильона, а также встроенно-пристроенное нежилое помещение, в котором располагается промтоварный магазин. Решением Воронежского областного суда по делу № 3а-624/2019 от 24 октября 2019 г. *признан недействующим со*

дня вступления решения суда в законную силу приказ Департамента жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Воронежской области от 12 апреля 2018 г. № 78 «Об утверждении нормативов накопления твердых коммунальных отходов на территории Воронежской области для Воронежского межмуниципального экологического отходоперерабатывающего кластера» в части утверждения нормативов накопления твердых коммунальных отходов для промтоварных магазинов (п. 2.2), торговых павильонов (п. 2.4). Первым апелляционным судом общей юрисдикции Решение Воронежского областного суда по делу № 3а-624/2019 было оставлено без изменения<sup>10</sup>.

Таким образом, несмотря на признание нормативного акта недействующим, в соответствии с п. 7 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июня 2011 г. № 52<sup>11</sup> разъясняется, что «судебный акт может быть пересмотрен по новым обстоятельствам в связи с отменой судебного акта арбитражного суда или суда общей юрисдикции либо постановления другого органа (п. 1 ч. 3 ст. 311 АПК РФ) только в том случае, если отмененные акты действительно послужили основанием для принятия судебного акта арбитражного суда по данному делу... Признание судом недействующим нормативного правового акта или отмена такого акта в установленном порядке вышестоящим органом или лицом как не соответствующего закону не могут рассматриваться в качестве обстоятельств, предусмотренных п. 1 ч. 3 ст. 311 АПК РФ, за исключением случаев, когда данный нормативный правовой акт признан недействующим с момента его принятия».

Необходимо признать, что, несмотря на доказанность нарушения прав заявителей применением оспоренного нормативного акта в приведенных примерах из судебной практики и признанием нормативного акта недействующим, способы защиты, регламентированные КАС РФ и АПК РФ, фактически не повлекли к восстановлению нарушенных прав.

Научная доктрина также отмечает несовершенство правового регулирования пересмотра судебных актов, послуживших основанием для обращения в суд с заявлением об оспаривании нормативного акта<sup>12</sup>, что права и интересы лица нарушаются применением незаконного нормативного акта независимо от того, с какого момента суд признает его недействующим, и возможность пересмотра по новым обстоятельствам должна распространяться на любые нормативные предписания, признанные судом незаконными, в том числе на те, которые становятся недействующими с момента вступления в

силу решения суда<sup>13</sup>, что «более справедливой может быть признана формулировка “признание незаконным постановления государственного органа или органа местного самоуправления, послужившего основанием для принятия судебного постановления по делу”, которая даст возможность для пересмотра судебных актов и в случаях признания нормативных правовых актов недействующими с момента, отличного от даты их издания»<sup>14</sup>.

Представляется обоснованным утверждать, что решение обсуждаемой проблемы могло быть осуществлено по аналогии с проектом КАС РФ, опубликованным в 2004 г.<sup>15</sup>, положения которого предполагали установление нормы о том, что «признанный незаконным нормативный правовой акт признается недействующим с момента вступления постановления суда в законную силу, а в отношении нарушенных прав и интересов заявителя, послуживших основанием для обращения в суд, – с момента их нарушения».

<sup>1</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 27.12.2019г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391 ; 2019. № 52 (ч. I). Ст. 7812.

<sup>2</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 02.12.2019) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012 ; 2019 (ч. V). № 49. Ст. 6965.

<sup>3</sup> Например, в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС РФ Суд отказывает в принятии административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта, акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, решения или действия (бездействия), если из его содержания не следует, что этими актом, решением или действием (бездействием) нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца; в соответствии с ч. 2 ст. 194 КАС РФ Суд также вправе прекратить производство по административному делу в случае, если оспариваемые нормативный правовой акт, решение отменены или пересмотрены и перестали затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца; в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 29 АПК РФ арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности об оспаривании *затрагивающих права и законные интересы заявителя* в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными

государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц.

<sup>4</sup> О естественных монополиях : федер. закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ в (ред. от 29.07.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 34. Ст. 3426.

<sup>5</sup> Об отходах производства и потребления : федер. закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ (в ред. от 27.12.2019) // Собр. законодательства РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

<sup>6</sup> О признании недействующим пункта 1 постановления Департамента энергетики и тарифов Ивановской области от 28 июня 2017 г. № 147-к/1 «Об установлении единого тарифа на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами на 2017 год» : решение Ивановского областного суда от 23 октября 2017 г. по делу № За-40/2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

<sup>7</sup> Об оставлении без изменения решения Ивановского областного суда от 23 октября 2017 г., которым частично удовлетворено административное исковое заявление о признании недействующим постановления Департамента энергетики и тарифов Ивановской области от 28 июня 2017 г. № 147-к/1 «Об установлении единого тарифа на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами на 2017 год» : апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 15 марта 2018 г. № 7-АПГ18-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

<sup>8</sup> Решение Воронежского областного Суда по делу от 24 октября 2019 г. № За-624/2019 // Официальный сайт Воронежского областного суда. URL: [https://oblsud--vrn.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&sr\\_v\\_num=1&name\\_op=doc&number=917200&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://oblsud--vrn.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&sr_v_num=1&name_op=doc&number=917200&delo_id=1540005&new=0&text_number=1)

<sup>9</sup> Об утверждении нормативов накопления твердых коммунальных отходов на территории Воронежской области для Воронежского межмуниципального экологического отходоперерабатывающего кластера : приказ ДЖКХиЭ Воронежской обл. от 12 апреля 2018 г. № 78 // Информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет». URL: <http://www.govvrn.ru>

<sup>10</sup> Информация о ходе движения дела // Официальный сайт Первого апелляционного суда общей юрисдикции. URL: [https://1ap.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&sr\\_v\\_num=1&name\\_op=case&case\\_id=159990&case\\_uid=5ec06fe1-3564-45fc-b510-7c92764f9122&delo\\_id=5&new=5](https://1ap.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&sr_v_num=1&name_op=case&case_id=159990&case_uid=5ec06fe1-3564-45fc-b510-7c92764f9122&delo_id=5&new=5)

<sup>11</sup> О применении положений Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при пересмотре судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам : постановление Пленума ВАС РФ от 30 июня 2011 г. № 52 (в ред. от 20.09.2018) // Вестник ВАС РФ. 2011. № 9.

<sup>12</sup> См.: *Никитин С. В.* Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе. М. : РАП ; Волтерс Клувер, 2010. С. 243–244.

<sup>13</sup> См.: *Никитин С. В.* Совершенствование правового регулирования порядка рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных актов // Рос. правосудие. 2016. № 10. С. 37.

<sup>14</sup> *Степанов В. В.* Проблемы судебного возмещения переплаты потребителю коммунального ресурса ввиду установления нормативным правовым актом необоснованной цены (тарифа) или норматива потребления // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 3. С. 350–360.

<sup>15</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : (проект) // Рос. юстиция. 2004. № 3.

*Воронежский государственный университет  
Щербатых С. Б., аспирант кафедры административного и административного процессуального права  
e-mail: sofya.timoshinova@mail.ru*

*Voronezh State University  
Shcherbatykh S. B., Post-graduate Student of the Administrative and Administrative Procedural Law Department  
e-mail: sofya.timoshinova@mail.ru*

# АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ И РЕГЛАМЕНТЫ

УДК 342.9

С. П. Матвеев

*Воронежский государственный университет*

## АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕГЛАМЕНТЫ В СФЕРЕ ОКАЗАНИЯ УСЛУГ МИНИСТЕРСТВОМ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ: ОТЕЧЕСТВЕННАЯ И ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА

*В статье анализируются нормы, регламентирующие порядок предоставления государственных услуг населению государственными исполнительными органами. На основе сравнительного анализа законодательства Российской Федерации и Республики Сербия сформулированы выводы о содержательной стороне нормативных актов, регулирующих порядок оказания услуг Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации и МВД Республики Сербия.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* административные регламенты, административные процедуры, государственное управление, Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации и МВД Республики Сербия.

## ADMINISTRATIVE REGULATIONS IN THE PROVISION OF SERVICES BY THE MINISTRY OF THE INTERIOR: DOMESTIC AND FOREIGN PRACTICE

*The article analyzes the rules governing the provision of public services to the population by state executive bodies. Based on a comparative analysis of the legislation of the Russian Federation and the Republic of Serbia, conclusions are drawn on the substantive side of the regulations governing the provision of services by the Federal Service of the National Guard Troops of the Russian Federation and the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Serbia.*

*К e y w o r d s:* administrative regulations, administrative procedures, public administration, the Federal Service of the National Guard Troops of the Russian Federation and the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Serbia.

В рамках проводимой административной реформы в последние десятилетия российская правовая система обогащается значительным количеством нормативных актов в виде административных регламентов, административных процедур. Наряду с этим актуальной продолжает оставаться задача совершенствования уже принятых и действующих административных регламентов и административных процедур, что «является одним из ключевых направлений проводимой в Российской Федерации административной реформы»<sup>1</sup>.

Дальнейшее совершенствование нормативной базы в области регулирования административных отношений требует не только критического анализа действующих актов российского законодательства, но также изучения зарубежного опыта государственного управления, осуществляемого в том числе на основе административных регламентов и административных процедур.

Процесс функционирования органов исполнительной власти всё в большей степени основывается на применении административных регламентов. Так, Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации, наряду с возложенными на нее другими функциями, оказывает государственные услуги населению. Перечень государственных услуг, предоставляемых Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации, размещен на официальном сайте указанного органа. В данный перечень включены услуги, предоставляемые по линии подразделений лицензионно-разрешительной работы Росгвардии; охранные услуги по защите имущества.

Государственные услуги населению предоставляются на основе административных регламентов, утвержденных соответствующими приказами Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации. Например, приказом Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации

от 17 июня 2019 г. № 207 утвержден Административный регламент по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации разрешения на хранение огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия самообороны и патронов к нему (без права ношения)<sup>2</sup>.

Как и перечень государственных услуг, административные регламенты по их предоставлению размещены на сайте Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации<sup>3</sup>. Таким образом, лица, обращающиеся за оказанием государственных услуг, имеют возможность получить информацию о видах услуг и порядке их предоставления непосредственно на сайте Федеральной службы.

Министерство внутренних дел Республики Сербия также выполняет функцию оказания услуг населению. Как видно из материалов сайта указанного министерства, в процессе оказания услуг не используется такая форма нормативных правовых актов, как административные регламенты. Информация, касающаяся предоставляемых услуг населению, содержится в разделе сайта «Документы граждан»<sup>4</sup>. Названный раздел имеет подразделы, посвященные вопросам получения документов:

- 1) личного идентификационного номера;
- 2) о регистрации по месту жительства;
- 3) удостоверения личности;
- 4) заграничного паспорта;
- 5) о регистрации транспортного средства;
- 6) водительского удостоверения;
- 7) о регистрации оружия.

В каждом подразделе даются краткие пояснения по вопросу получения соответствующего документа. Например, в отношении индивидуального идентификационного номера (ЖМБ) указана следующая информация.

Каждый гражданин, как и любой иностранный гражданин, проживающий на постоянной основе на территории страны, обязан получить индивидуальный идентификационный номер (ЖМБ) в соответствии с действующим законодательством. Каждому лицу выделяется только один ЖМБ и только в одном месте жительства. Для лица, который не имеет определенного ЖМБ, он устанавливается уполномоченным органом по месту проживания, а по отношению к детям – по месту рождения ребенка, т. е. на основании записи в домовую книгу, свидетельства о рождении, регистрации по месту жительства, в течение 15 дней со дня подачи заявления о получении ЖМБ. Детям, рожденным за границей, ЖМБ оформляется уполномоченным органом, находящимся по последнему месту жительства родителей. Оформление и регистрация ЖМБ налогом не облагаются.

ЖМБ представляет собой персональные данные, обработка и передача которых может быть осуществлена только в соответствии с действующим законодательством. ЖМБ содержит 13 цифр, из которых шесть первых – дата рождения, другие шесть – цифровой код пола и место регистрации ЖМБ, а тринадцатая цифра указывает контрольный номер. Любое лицо, которое не подает запрос на присвоение ЖМБ, при наличии законных оснований для этого совершает правонарушение, за которое предусмотрен штраф.

Более подробная информация о порядке предоставления государственной услуги опубликована в разделе, регламентирующем правила регистрации оружия.

Прежде всего здесь указаны типы оружия, которым могут владеть граждане. Далее описывается порядок получения разрешения на приобретение и хранение оружия. Оружие можно приобретать только на основании лицензии, выданной подразделением МВД Республики Сербия, расположенным по месту жительства физического лица или месту нахождения юридического лица и индивидуального предпринимателя, который подал ходатайство о выдаче лицензии. К заявлению о получении лицензии на приобретение огнестрельного оружия прилагаются: ксерокопия удостоверения личности; справка о том, что в отношении заявителя не возбуждено уголовное дело; справка, свидетельствующая, что заявитель не является нарушителем общественного порядка и спокойствия; медицинская справка от уполномоченной медицинской организации об отсутствии у заявителя противопоказаний для хранения и ношения огнестрельного оружия (не позднее шести месяцев); удостоверение уполномоченной организации о прохождении курса обучения по обращению с огнестрельным оружием, квитанция об уплате госпошлины. Для получения лицензии на приобретение охотничьего огнестрельного оружия, кроме указанных документов, представляются свидетельство о сдаче охотничьего экзамена и свидетельство о членстве в охотничьем обществе. Для приобретения спортивного оружия дополнительно прикладываются документы, свидетельствующие, что заявитель является членом официальной организации по спортивной стрельбе.

От прохождения курса обучения по обращению с огнестрельным оружием освобождаются: действующие сотрудники правоохранительных органов, профессиональные военные, бывшие военнослужащие, находящиеся в запасе, лица, имеющие зарегистрированное огнестрельное оружие, а также другие лица, которые имеют возможность доказать, что ранее проходили подготовку обращения с огнестрельным оружием.

Лицо, которое подает запрос на выдачу лицензии на приобретение оружия того же типа, что у них уже имеется, не представляют дополнительных документов. Лицензия на приобретение оружия выдается юридическому лицу и предпринимателю, если они доказывают, что у них есть веская причина для покупки оружия и если сотрудник службы безопасности юридического лица, а также предприниматель отвечают общим и особым условиям предоставления законного права на приобретение оружия.

Лицензия на приобретение оружия действительна шесть месяцев со дня его выдачи.

Владелец оружия может приобрести необходимые запасные части оружия только при наличии паспорта на данное оружие. Кроме того, о факте приобретения оружейных запчастей владелец оружия обязан сообщить в компетентный орган, выдавший лицензию на приобретение оружия.

Физическое лицо, получившее лицензию на приобретение оружия, должно подать заявку на выдачу разрешения на оружие в течение восьми дней с даты приобретения оружия.

Юридическое лицо, получившее лицензию на приобретение оружия, должно обратиться за разрешением на хранение оружия в течение восьми дней с момента приобретения оружия.

К заявлению на выдачу разрешения на владение оружием необходимо приложить следующее:

1) подтверждение происхождения оружия (договор купли-продажи, документ о наследовании и т. д.);

2) подтверждение оплаты госпошлины.

Разрешение на оружие выдается на неопределенный срок, за исключением случаев, установленных законом.

Разрешение на оружие того же типа, полученное на основании действующего разрешения на оружие, выдается со сроком действия разрешения на оружие, на основании которого было приобретено оружие.

Разрешение на владение оружием выдается юридическому лицу и предпринимателю на неопределенный срок.

Лица, владеющие оружием одного типа, вправе произвести обмен этим оружием.

Заявление о выдаче разрешения на ношение оружия должно быть подано в подразделение полиции с указанием причин, объясняющих необходимость постоянного ношения оружия. Разрешение на ношение оружия выдается на основании решения об утверждении права на ношение оружия, при этом за бланк разрешения вносится плата госпошлины.

Разрешение на ношение оружия действует в течение срока действия причин, по которым оно

было выдано и в течение максимального периода до истечения срока действия оружия, на основании которого оно было выпущено.

Разрешение на хранение старинного оружия выдается физическому лицу по его просьбе, если данное физическое лицо соответствует общим и особым условиям, необходимым для приобретения оружия на неопределенный срок.

Разрешение на хранение старинного оружия выдается юридическому лицу и предпринимателю по их просьбе, если у них есть уважительная причина для его приобретения, на неопределенный срок.

Своеобразная норма устанавливает правила выдачи так называемого коллекционного разрешения на оружие. Так, компетентный орган вправе выдать разрешение на приобретение и хранение оружия физическому лицу, которое обладает не менее чем десятью единицами различного зарегистрированного оружия и имеет технические условия для его хранения.

Лица старше 21 года, юридические лица и предприниматели могут без предварительного разрешения компетентного органа приобретать и хранить: газовое оружие, пневматическое оружие, оружие с тетивой, с допустимым растягивающим усилием.

Каждое физическое лицо обязано декларировать имеющееся у него трофейное оружие, при этом к заявлению прикладывается документ, подтверждающий происхождение оружия и справку о состоянии здоровья, выданную уполномоченной организацией или физическим лицом.

Об исчезновении оружия или разрешения на оружие сообщается компетентному органу немедленно и не позднее, чем через 48 часов, о чем выдается соответствующий документ.

В случае смерти владельца оружия члены семьи обязаны уведомить компетентный орган в течение 30 дней и сдать имеющееся у них оружие, зарегистрированное на умершего владельца.

Лицо, объявленное наследником оружия, в течение шести месяцев со дня принятия решения о наследовании вправе предпринять следующие действия:

1) подать запрос на выдачу огнестрельного оружия с доказательством соответствия условиям, установленным законом;

2) самостоятельно осуществить поиск покупателя на оружие;

3) оформить разрешение на хранение оружия;

4) передать оружие Республике Сербия.

Если у умершего лица нет наследников, оружие становится собственностью Республики Сербия.

Если законные наследники покойного не получают оружие от компетентного органа в течение трех лет с даты его сдачи, оружие становится собственностью Республики Сербия.

Владелец личного оружия самозащиты, покинувший место жительства более чем на 60 дней, обязан передать оружие и боеприпасы компетентному органу для временного хранения. В случае смены места жительства лицо, которому принадлежит оружие, должно в течение 15 дней со дня смены места жительства сообщить компетентному органу место нового проживания.

Соответствующий центр общественной безопасности конфискует оружие и боеприпасы, разрешение на хранение и ношение оружия, если:

- 1) лицо приобрело оружие без разрешения компетентного органа;
- 2) лицо нарушает условия, установленные для приобретения оружия;
- 3) этого требуют интересы безопасности;
- 4) поведение лица не соответствует другим положениям закона об оружии и боеприпасах.

Лицо, обладающее оружием без разрешения на оружие и не зарегистрированным в соответствии с ранее действовавшими правилами, обязано подать заявление на выдачу разрешения на оружие не позднее 31 декабря 2016 г. При подаче заявления лицо не обязано доказывать происхождение оружия.

Как видно из приведенных примеров, информация, размещенная на сайте МВД Республики Сербия, о порядке получения индивидуального идентификационного номера, а также разрешения на приобретение, хранение, ношение оружия не подпадает, с точки зрения российской нормативной практики, под критерии, установленные для административных процедур. Так, подраздел, посвященный выдаче и получению индивидуального идентификационного номера, содержит только общую информацию о том, что представляет собой такой документ и где его получать. Подраздел, регламентирующий выдачу разрешения на оружие, сочетает в себе некоторые атрибуты административной процедуры и закона об оружии и боеприпасах, действующего в стране<sup>5</sup>.

Наряду с указанными выше нормами правовой основой предоставления услуг населению Министерством внутренних дел Республики Сербия является постановление Правительства от 18 июля 2019 г. № 110-7188/2019 «О видах услуг, предоставляемых Министерством внутренних дел, и суммах сборов за оказанные услуги»<sup>6</sup>. Статья 1 рассматриваемого постановления определяет основные виды услуг населению:

- 1) оформление и выдача государственных документов, личных документов и номерных знаков на транспортные средства;

- 2) перевозка действующих и отставных служащих Министерства внутренних дел Республики Сербия, членов их семей при необходимости переезда в другую местность;

- 3) официальное сопровождение и перевозка опасных грузов, крупногабаритных грузов, сопровождение транспортных средств, при перевозке оружия, наличных денег, ценных бумаг, драгоценных металлов и других ценностей, имеющих важное значение для Республики Сербия, для целей Национального банка, коммерческих банков, учреждений, организаций и других юридических и физических лиц;

- 4) участие представителей Министерства внутренних дел Республики Сербия, с использованием закрепленной техники, в обеспечении проведения спортивных мероприятий и других публичных мероприятий в соответствии с действующим законодательством, по просьбе физических и юридических лиц;

- 5) оказание услуг с применением вертолетов, обслуживаемых квалифицированным авиационным персоналом;

- 6) проведение поисковых мероприятий с целью обнаружения утерянного имущества, в том числе извлечение затонувших в водоемах предметов;

- 7) прокат кинозалов, спортивных сооружений, техническое обслуживание спортивного оборудования, услуги спортивного обучения для юридических и физических лиц и оформление методических пособий для выпускников тренинга;

- 8) судебная экспертиза в случаях, предусмотренных законодательством;

- 9) иные услуги в соответствии с требованиями закона и правилами, установленными министром внутренних дел Республики Сербия.

Обращает на себя внимание различие в подходе к вопросу об оказании услуг населению со стороны государственных органов в Российской Федерации и Республике Сербия. В Российской Федерации данный вопрос регулируется Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>7</sup>. В соответствии со ст. 1 названного закона государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, – это результат деятельности по реализации функций данного органа, осуществляемой по запросам заявителей в пределах, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации. Таким образом, государственная услуга носит императивный характер для исполнения при обращении заявителя. Перечень государственных услуг является исчерпывающим, утвержден соответствующим

постановлением правительства<sup>8</sup>. Порядок и размер оплаты государственных услуг регламентированы законодательством.

В постановлении Правительства Республики Сербия от 18 июля 2019 г. № 110-7188/2019 «О видах услуг, предоставляемых Министерством внутренних дел, и суммах сборов за оказанные услуги» также перечислены услуги, которые оказывает Министерство внутренних дел, однако из текста нормативного акта нельзя сделать однозначный вывод о том, являются ли эти услуги обязательными для предоставления.

Еще один момент обращает на себя внимание. Статьей 3 указанного постановления установлено: «Если оказание услуг, перечисленных в статье 2 данного постановления, предоставляется по гуманитарным, медицинским, так и по другим причинам, которые способствуют повышению репутации Республики Сербия и Министерства внутренних дел, министр может решить, что эти услуги предоставляются без оплаты пошлины, по получению письменного заявления заявителя».

Таким образом, в постановлении Правительства Республики Сербия от 18 июля 2019 г. № 110-7188/2019 «О видах услуг, предоставляемых Министерством внутренних дел, и суммах сборов за оказанные услуги» допускается правовое усмотрение. Как справедливо отмечал в своем выступлении председатель Совета судей Российской Федерации В. В. Момотов, «усмотрение в бытовом понимании – это принятие решений на основе собственного мнения, личных представлений о благе и справедливости, добре и зле, о правильном и ошибочном»<sup>9</sup>. Дискреции

в правоприменительной деятельности являются обычной практикой многих государств. Вместе с тем необходимо отметить, что в условиях отсутствия административно-процедурного регулирования в сфере оказания некоторых государственных услуг правовые усмотрения могут способствовать нарушению законных прав граждан.

<sup>1</sup> Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации : вопросы теории / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю. Н. Старилова. М. : NOTABENE, 2010. С. 3 (Ю. Н. Старилов).

<sup>2</sup> См.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>3</sup> См.: URL: <https://www.rosgvard.ru/>

<sup>4</sup> См.: URL: <https://mup.vladars.net/>

<sup>5</sup> См.: Службени гласник РС, бр. 20 од 24, фебруара 2015, 10 од 15, фебруара 2019.

<sup>6</sup> См.: Службени гласник РС, број 51 од 19, јула 2019.

<sup>7</sup> Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

<sup>8</sup> См., например: Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти, Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание : постановление Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 352.

<sup>9</sup> URL: <https://pro-sud-123.ru/tribune/sudeyskoe-usmotrenie-bлаго-ili-zlo-vozmozhnost-ili-neobkhodimost-v-kontekste-primeneniya-prava/>

*Воронежский государственный университет  
Матвеев С. П., доктор юридических наук, доцент  
кафедры административного и административного  
процессуального права  
e-mail: ser35031333@yandex.ru*

*Voronezh State University  
Matveev S. P., Doctor of Legal Sciences, Associate  
Professor of the Administrative and Administrative  
Procedural Law  
e-mail: ser35031333@yandex.ru*

## ИЗ ИСТОРИИ УЧЕНИЙ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

### «ЕСТЬ СУДЬИ В БЕРЛИНЕ», ИЛИ ЛЕГЕНДА О МЕЛЬНИЦЕ САН-СУСИ (НЕМЕЦКИЕ ЛЕГЕНДЫ О ЦЕННОСТИ ВЕРЫ В ПРАВОСУДИЕ)\*



Немецкая легенда о справедливости правосудия связана с королем Карлом-Фридрихом Великим (Friedrich der Große).

Следует отметить, что легенда о мельнице Сан-Суси (Die Mühle von Sanssouci) впервые появилась в 1787 г. во французской книге о жизни Фридриха Великого, и лишь годом позже – в Германии.

В русской юридической литературе эта история была впервые опубликована в 1844 г. знаменитым Федором Алексеевичем Кони в книге «История Фридриха Великого».

Ф. А. Кони писал:

«При построении Сан-Суси король желал расширить сад, но плану его мешала ветряная мельница, которая стояла на самом видном месте. Он хотел купить ее, но мельник не соглашался продать, несмотря на то, что король обещал ему выстроить новую мельницу и даже положить пенсион.

– А знаешь ли ты, что я могу взять твою мельницу насильно?! – сказал ему король.

– Попробуйте! – отвечал мельник. – Разве в Берлине нет уголовного суда?

– И то – правда, – сказал Фридрих, – видно, мы дела не поладим. – Он отпустил мельника с подарком и переменял план своего сада»<sup>1</sup>.

В книге Кони приводятся и другие примеры справедливости правосудия.

«Дворянину вздумалось для своей охоты завести пруд с карпами; он отводит в него речку, которой приводилась в движение мельница. У мельника Арнольда от того стал жернов, и бедняк сидит без работы. Только четыре недели в круглый год, весной и осенью, во время разливов, он может достать себе скудный кусок хлеба. Несмотря на это, дворянин, который у него отнял доход, требует, чтобы мельник платил ему исправно подать. Как же поступает для разрешения этого вопроса кюстринское правосудие? Оно повелевает продать мельницу и удовлетворить дворянина. А здешняя уголовная палата одобряет это решение. Это выше всякой

\* Составитель – доктор юридических наук, профессор юридического факультета ВГУ О. С. Рогачева.

несправедливости и совершенно противно отеческим видам монарха.

Гроссканцлер хотел возражать, но Фридрих громко ударил по столу и вскричал:

– Молчите! Не здесь вам следовало говорить! А там, где употребляли во зло мое имя и угнетали моего подданного под видом закона! Позорить имя короля несправедливостью – уголовное преступление, оскорбление величества! Вы уволены от вашей должности! Я прииду на ваше место человека более рассудительного. А вы, – продолжал он, обращаясь к советникам, – вместе с кюстринскими судьями отправитесь на год в тюрьму, в Шпандау. Знайте вперед, что самый последний крестьянин и нищий – такой же человек, как и король. Забывать для него чувство человечества – верх злодеяния! Присутственное место, которое делает несправедливости, опаснее самой отчаянной шайки разбойников – от них можно защититься, а от воров, прикрывающих себя мантией правосудия, нет спасения. Судья, который теснит и давит, должен быть наказываем вдвое строже разбойника, потому что к нему идут с доверием, в надежде на защиту.

Фридрих собственноручно написал сентенцию виновным и приговорил помещиков к возвращению Арнольду мельницы и всех понесенных им убытков. Это примерное наказание остановило многие злоупотребления и заставило присутственные места действовать с большей осмотрительностью»<sup>2</sup>.

А в немецкой научной литературе эта легенда наиболее детально была изложена величайшим немецким профессором административного права Отто Майером (Otto Mayer), который ее описал в книге «Kleine Schriften zum öffentlichen Recht: Verwaltungsrecht» («Маленькие истории (сочинения) публичного права: административное право»). Эту трактовку мы полагаем самой ценной.

«Легенда гласит, что Фридрих Великий был потревожен стуком лопастей мельницы. Он предложил купить мельницу у владельца Johann William Grävenitz. Когда мельник отказался, король пригрозил через советников:

– Разве он не знает, что я могу взять мельницу у него в силу моей королевской власти, не заплатив ни одного гроша за нее?

Засим мельник, как предполагается, ответил:

– О да, Ваше Величество, Вы вполне могли бы это сделать, но, осмелюсь заметить, только если бы в Берлине не было на то Верховного суда»<sup>3</sup>.

Французы, молодцы, сделали триумфальное из легенды. Они изложили концовку так: «Есть судьи в Берлине». И эти слова кочуют из монографий в монографию во всех странах мира, особенно у административистов. Проф. Отто Майер писал, что эта легенда ценна тем, что под-

черкивает важное предназначение правосудия – справедливость и независимость по отношению ко всем гражданам.

Кроме этого, немецкие судьи любят рассказывать еще одну реальную историю.

«В 1892 г. цензура запретила постановку драмы “Ткачи” Герхарта Гауптмана. В ней было воспроизведено восстание Силезских ткачей, о котором рассказывал дед писателя – участник тех событий. Хотя восстание произошло в 1844 г., положение рабочих всё еще оставалось плачевным. Поэтому полиция опасалась, что показ на театральной сцене борьбы ткачей с мануфактурщиками станет искрой, которая вызовет пожар. Цензуру не переубедили все доводы о том, что “Ткачи” – всего лишь историческое произведение. Между тем в народе разошлась книжная форма произведения. В прессе появлялись разнообразные рецензии. Кайзер Вильгельм II был встревожен такой шумихой вокруг драмы. При этом все знали, что император является сторонником подавления всяческой смуты на корню. Тем не менее Гауптман не побоялся обжаловать запрет в суд, который ко всеобщему удивлению отменил решение цензуры. Кайзер пришел в ярость и потребовал объяснений от председателя суда. Тот отправил во дворец копию судебного решения с вежливым письменным разъяснением: постановка не опасна для общественного порядка, а само решение направлено на укрепление монаршего авторитета. Раздраженный “невообразимо тупым” ответом, Вильгельм II вызвал министра юстиции и министра внутренних дел. Но они только развели руками: суд независим, и постановка пока не привела к нарушению порядка. Кайзер оказался в глупом положении и был вынужден сменить тактику. Он бойкотировал театр, где шла драма, запретил посещать его своему окружению и лишил заведение финансовой поддержки. Еще кайзер оказался злопамятным человеком. В течение года все причастные к отмене запрета судьи, министр юстиции и министр внутренних дел были отправлены в отставку. Также император не утвердил в 1896 г. решение о присуждении Гауптману заслуженной Шиллеровской премии. Но было поздно – во многих странах представление шло с огромным успехом: в течение двух сезонов только в Берлине его поставили двести раз, а противодействие императора подогревало интерес зрителей. Сама же история с “Ткачами”, как сегодня считают немцы, показала, что **судебные решения обязательны даже для кайзера** (выделено мной. – О. Р.)»<sup>4</sup>.

Приведенные примеры показывают, что поиск справедливого баланса ценностей имеет особое значение для немецкого правосудия,

равно как и для правовой системы ФРГ вообще (германское законодательство часто оперирует терминами «пропорциональность» или «соразмерность»).

Станет ли наше административное судопроизводство таковым и сложатся ли о нем такие легенды?..

*Воронежский государственный университет  
Рогачева О. С., доктор юридических наук, доцент,  
профессор кафедры административного и административного процессуального права, заместитель декана юридического факультета по научной работе и аспирантуре*

---

<sup>1</sup> Кони Ф. А. История Фридриха Великого. URL: [http://az.lib.ru/k/koni\\_f\\_a/text\\_1844\\_istoria\\_fridriha\\_velikogo.shtml](http://az.lib.ru/k/koni_f_a/text_1844_istoria_fridriha_velikogo.shtml)

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> URL: <https://www.facebook.com/KhvanLeonid/posts/1465295256860285>

<sup>4</sup> Там же.

*Voronezh State University  
Rogacheva O. S., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department, Deputy Dean of the Faculty of Law for Research and Postgraduate Studies*

## 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.