
ЖУРНАЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИЗДАНИЕ

2021. № 3

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

Редакционная коллегия:

Ю. Н. Старилов,
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. Зотова,
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. Деятого
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
(в отставке), засл. юрист РФ;

СОДЕРЖАНИЕ

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В АРБИТРАЖНЫХ СУДАХ

Кононов П. И. Об актуальных проблемах совершенствования
административного судопроизводства в арбитражных судах.....5

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ: ЗНАЧЕНИЕ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Опалев Р. О. Судебные расходы в административном
судопроизводстве 29

Старилов М. Ю. Меры предварительной защиты по
административному иску: к истории формирования
правового института и процессуальной формы45

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА И СТАТИСТИКА

Носова Ю. Б. Обзор судебной статистики рассмотрения
административных дел судами общей юрисдикции
за 2020 год.....59

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ65

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

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

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

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

Б. В. Россинский,
д-р юрид. наук, проф.,
Московский гос. юрид. ун-т
имени О. Е. Кутафина (МГЮА),
засл. юрист РФ;

Ю. П. Соловей,
д-р юрид. наук, проф.,
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**

Дата выхода в свет 29.09.2021.
Формат 60×84/8. Уч.-изд.л. 8,7.
Усл. п. л. 7,9. Тираж 150. Заказ 623

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

© Воронежский государственный
университет, 2021
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2021

JOURNAL OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

SCIENTIFIC AND PRACTICAL EDITION

2021. № 3

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. Zotova,
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

ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN ARBITRATION COURTS

Kononov P. I. On the actual problems of improving
of administrative proceedings in arbitration courts5

ADMINISTRATIVE PROCEDURAL INSTITUTIONS: IMPORTANCE AND EFFECTIVENESS

Opalev R. O. The legal costs in administrative judicial
proceedings 29

Starilov M. Yu. Preliminary protection measures
of administrative action: to the history of legal institute's
formation and processual form45

JURISPRUDENCE AND STATISTICS

Nosova Yu. B. Review of judicial statistics on the handling
of administrative cases by courts of general jurisdiction
for 202059

**REQUIREMENTS TO THE MATERIALS DIRECTED TO AN
EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION67**

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
(retired), honoured lawyer of the
Russian Federation;

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

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

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

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

B. V. Rossinskiy,
doctor of legal sciences, professor,
Moscow State Law University
named after O. E. Kutafin (MSAL),
honoured lawyer of the Russian Federation;

Yu. P. Solovey,
doctor of legal sciences, professor,
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, 2021
© Design, original-model.
Publishing House
of Voronezh State University, 2021

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В АРБИТРАЖНЫХ СУДАХ

УДК 342.9

П. И. Кононов

Второй арбитражный апелляционный суд

ОБ АКТУАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В АРБИТРАЖНЫХ СУДАХ

В статье обозначены актуальные вопросы понимания сущности и места административного судопроизводства в арбитражном процессе, совершенствования соответствующих норм Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) в свете внесенных в 2020 г. поправок в Конституцию Российской Федерации, а также с учетом современных тенденций развития федерального законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, об административных правонарушениях. В целях обеспечения более полного и точного правового регулирования административного судопроизводства в арбитражных судах автором сформулированы предложения по уточнению и дополнению положений глав 1–4 АПК РФ, предложен текст проекта федерального закона, вносящего уточнения и дополнения в главу 24, предусматривающего новую редакцию главы 25 АПК РФ и дополняющего данный кодекс новой главой 25.1.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административное судопроизводство, арбитражные суды, арбитражное судопроизводство, предпринимательская и иная экономическая деятельность, оспаривание ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), рассмотрение дел об административных правонарушениях, применение отдельных мер государственного принуждения.

ON THE ACTUAL PROBLEMS OF IMPROVING OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN ARBITRATION COURTS

The article outlines topical issues of understanding the essence and place of administrative proceedings in the arbitration process, improving the relevant norms of the Arbitration Procedural Code of the Russian Federation (hereinafter referred to as the APC of the Russian Federation) in the light of amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020, as well as taking into account current trends in the development of federal legislation on state control (supervision) and municipal control, on administrative offenses. In order to ensure a more complete and accurate legal regulation of administrative proceedings in arbitration courts, the author formulated proposals to clarify and supplement the provisions of Chapters 1-4 of the APC of the Russian Federation, proposed the text of a draft Federal law introducing clarifications and additions to Chapter 24, providing for a new version of Chapter 25 of the APC of the Russian Federation and supplementing this code with a new chapter 25.1.

К e y w o r d s: administrative proceedings, arbitration courts, arbitration proceedings, entrepreneurial and other economic activities, challenging non-normative legal acts, decisions, actions (inaction), consideration of cases of administrative offenses, application of certain measures of state coercion.

Вопросы процессуально-правовой природы и особенностей административного судопроизводства в арбитражных судах в научной и учеб-

ной литературе по административному процессу и арбитражному процессу, к сожалению, до настоящего времени не исследованы должным образом. В опубликованных по данной тематике работах, как правило, изложены общие под-

ходы к пониманию административного судопроизводства, представлены положения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ), устанавливающие порядок осуществления административного судопроизводства в арбитражных судах, приведены комментарии авторов. При этом отсутствует серьезный научный анализ понимания сущности, структуры административного судопроизводства в арбитражном процессе, его соотношения с другими арбитражными производствами, отличий его от административного судопроизводства, осуществляемого в судах общей юрисдикции по правилам Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации².

Между тем актуальность исследования обозначенных вопросов теории административного судопроизводства в арбитражных судах и совершенствования соответствующих положений АПК РФ не только не снизилась, но и существенно возросла в связи с происходящими в последнее время фундаментальными изменениями в действующем федеральном законодательстве.

В 2020 г. в Конституцию Российской Федерации (далее – Конституция РФ) был внесен целый ряд поправок, одна из которых связана с дополнением установленного ч. 2 ст. 118 Конституции РФ перечня видов судопроизводства новым видом – арбитражным судопроизводством. Необходимость выделения арбитражного судопроизводства обусловлена существенной спецификой дел, рассматриваемых арбитражными судами, характером и особенностями разрешения экономических споров.

Однако при этом возник вопрос о соотношении арбитражного судопроизводства с такими видами судопроизводства, как гражданское и административное, применительно к делам, разрешаемым в арбитражных судах, с учетом наличия также такой конституционно установленной категории судебных дел, как экономические споры (ст. 126 Конституции РФ). Помимо этого, в 2019 г. Правительством Российской Федерации была утверждена Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, на основе которой в настоящее время ведется работа по подготовке проекта двух новых кодексов: Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В последние годы было проведено реформирование федерального законодательства о государственном контроле (надзоре), результатом которого явилось принятие и введение в действие с 1 июля 2021 г. нового Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле

(надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Помимо этого, необходимо обратить внимание на то, что в июле 2022 г. исполнится 20 лет со дня принятия АПК РФ, в ходе применения которого на практике были выявлены и остались до настоящего времени не устраненными некоторые недостатки в регламентации правил разрешения отдельных категорий дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. К числу таких наиболее существенных недостатков, с моей точки зрения как судьи арбитражного суда, специализирующегося на рассмотрении обозначенных дел, можно отнести следующие:

1) отсутствие в разделе III АПК РФ процессуальных норм, регламентирующих порядок разрешения арбитражными судами некоторых категорий отнесенных к их компетенции административных дел, в частности, дел об аннулировании выданных юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям лицензий и иных специальных разрешений, о приостановлении или прекращении определенных видов предпринимательской или иной экономической деятельности, пользования определенными правами (например, деятельности по размещению отходов, права пользования водными объектами, земельными участками), о принудительном отзыве продукции, не соответствующей обязательным требованиям технических регламентов, которые на практике рассматриваются судами;

2) неполное урегулирование в главе 24 АПК РФ правил разрешения арбитражными судами дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов, организаций, должностных лиц наделенных публичными полномочиями, в части конкретизации подлежащих оценке обстоятельств данных дел, критериев определения законности оспариваемых актов, решений, действий (бездействия), способов восстановления нарушенных прав заявителей, установления особенностей разрешения дел об оспаривании актов органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля;

3) неполное урегулирование в главе 25 АПК РФ правил разрешения арбитражными судами дел о привлечении к административной ответственности и оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности в части конкретизации подлежащих оценке обстоятельств данных дел, критериев определения законности оспариваемых постановлений (решений);

4) отсутствие в главе 25 АПК РФ специальных правил разрешения дел об оспаривании поста-

новлений (решений) административных органов о прекращении производства по делам об административных правонарушениях, представлений административных органов об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Думается, требуют конкретизации и положения ст. 190 АПК РФ, предусматривающие правила примирения сторон по спорам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, в части определения возможных действий по урегулированию спора во внесудебном порядке, исходя из специфики указанных правоотношений и публично-правового статуса их участников.

Обозначенные тенденции в развитии федерального законодательства, напрямую касающиеся деятельности арбитражных судов по разрешению отнесенных к их компетенции дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, а также указанные недостатки в действующем правовом регулировании порядка их разрешения, на мой взгляд, служат достаточным основанием для постановки вопроса о соответствующей корректировке (изменении и дополнении) положений АПК РФ, содержащихся в разделах I и III данного кодекса. Такая корректировка, с моей точки зрения, может быть сведена к следующему.

ПО РАЗДЕЛУ I АПК РФ

В связи с дополнением в 2020 г. норм ч. 2 ст. 118, ст. 126 и ч. 3 ст. 128 Конституции РФ указанием на наличие наряду с конституционным, гражданским, уголовным и административным судопроизводством арбитражного судопроизводства возникла необходимость внесения соответствующих уточнений в положения раздела I АПК РФ в части определения процессуально-правовой природы осуществляемого в арбитражных судах производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений.

Согласно п. 5.2 Заключения Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 указание в названных выше статьях Конституции РФ на арбитражное судопроизводство как отдельный вид судопроизводства, наряду с гражданским и административным, не вступает в противоречие с положениями глав 1 и 2 Конституции РФ. По смыслу приведенной в названном заключении правовой позиции арбитражные суды разрешают дела, являющиеся по своей правовой природе гражданскими и административными, в особом процессуальном порядке, обусловленном прежде всего субъектным

составом и связанной с ним спецификой предмета таких дел, который может быть признан отдельным видом судопроизводства, а именно арбитражным судопроизводством.

Таким образом, в силу обозначенного конституционно-правового подхода судопроизводство в арбитражных судах в целом может быть определено в качестве арбитражного и, соответственно, должно отграничиваться от гражданского и административного судопроизводств. С учетом приведенных выше положений ст. 118, 126, 128 Конституции РФ в новой редакции и ст. 1, 27–29 АПК РФ в действующей редакции в рамках вновь выделенного арбитражного судопроизводства арбитражные суды рассматривают в порядке искового производства экономические споры и другие дела, возникающие из гражданских правоотношений, а также в порядке административного судопроизводства рассматривают экономические споры и другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений. В связи с этим возникает вопрос о соотношении понятий «арбитражное судопроизводство», «исковое производство» и «административное судопроизводство». Представляется, что данный вопрос может быть решен следующим образом.

Применительно к судопроизводству в арбитражных судах понятие «арбитражное судопроизводство» является родовым. Принимая во внимание приведенные выше нормы АПК РФ и правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, в структуре арбитражного судопроизводства в зависимости от категории разрешаемых судебных дел: экономических споров и других (бесспорных) дел, возникающих из гражданских и связанных с ними иных частно-правовых отношений (например, земельных, жилищных), а также экономических споров и других (бесспорных) дел, возникающих из административных, административно-процессуальных и связанных с ними иных публично-правовых отношений (например, финансовых, муниципальных, градостроительных, экологических), – возможно выделение соответствующих видов такого судопроизводства – арбитражного гражданского и арбитражного административного. Кроме того, принимая во внимание, что в силу положений ст. 27, 30–33 АПК РФ к компетенции арбитражных судов отнесены также дела смешанного характера, которые могут возникать из различных правоотношений, имеющих как частно-правовую, так и публично-правовую природу (например, дела о несостоятельности (банкротстве), дела об установлении фактов, имеющих юридическое значение, дела по корпоративным спорам), а так-

же иные дела специального характера (например, дела о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок, дела, связанные с выполнением арбитражными судами функций содействия и контроля в отношении третейских судов), представляется необходимым выделить и третий вид арбитражного судопроизводства – арбитражное специальное судопроизводство.

Соответствующие уточнения предлагается внести в положения статей глав 1–4, а также в другие нормы АПК РФ в части указания в них наименований судопроизводства в арбитражных судах и его структурных частей. Предусмотренное в настоящее время в АПК РФ понятие «исковое производство», с моей точки зрения, подлежит замене на понятие «арбитражное судопроизводство». Общими правилами для всех видов арбитражного судопроизводства, в том числе и для арбитражного административного, будут являться общие правила арбитражного (а не искового как в настоящее время) судопроизводства, которые следует определить в разделе I АПК РФ. В разделах II, III и IV АПК РФ, соответственно, должны содержаться правила арбитражного гражданского, арбитражного административного и арбитражного специального производств.

В целях уточнения и дополнения перечня административных дел, рассматриваемых арбитражными судами в порядке арбитражного административного судопроизводства, полагаю необходимым дополнить ч. 1 ст. 29 АПК РФ после п. 3 следующим:

«3.1) о применении в отношении лиц, осуществляющих предпринимательскую или иную экономическую деятельность, отдельных мер государственного принуждения»

ПО РАЗДЕЛУ III АПК РФ

В целях устранения обозначенных выше недостатков раздела III АПК РФ и приведения содержащихся в нем положений в соответствие с тенденциями развития федерального административного законодательства предлагается следующий проект Федерального закона о внесении изменений и дополнений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации.

1. Часть 1 статьи 197 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации после слов «права и законные интересы лиц» дополнить словами «публичные интересы».

2. Часть 2 статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации после слов «иных лиц» дополнить словами «а также публичные интересы».

3. Часть 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации изложить в следующей редакции:

«При рассмотрении дела об оспаривании нормативного правового акта, решения, действий (бездействия) органа, осуществляющего публичные полномочия, должностного лица арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельных положений, оспариваемых решения или действия (бездействия) и в ходе такой проверки устанавливает:

1) наличие у органа, должностного лица компетенции (полномочий) на издание (принятие) оспариваемого ненормативного правового акта, решения, на совершение оспариваемого действия;

2) наличие фактических и нормативно-правовых оснований для издания (принятия) оспариваемых ненормативного правового акта, решения, совершения оспариваемого действия;

3) соответствие оспариваемого ненормативного правового акта, решения, действия или бездействия закону или иному нормативному правовому акту, в том числе в части содержания акта, решения или действия, формы их издания (принятия), совершения;

4) наличие фактического и нормативно-правового обоснования решения, содержащегося в оспариваемом ненормативном правовом акте, решении органа, должностного лица;

5) соблюдение органом, должностным лицом установленной законом или иным нормативным правовым актом процедуры (порядка) издания (принятия) ненормативного правового акта, решения, совершения действия, в том числе процедуры, соблюдение которой должно предшествовать их изданию (принятию), совершению;

6) факт нарушения оспариваемым ненормативным правовым актом, решением, действием (бездействием) прав и законных интересов заявителя и (или) неопределенного круга лиц в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности, которое может выражаться в отказе предоставления (подтверждения), прекращении (аннулировании), ограничении какого-либо права, создании препятствий в его реализации, либо в возложении какой-либо юридической обязанности.

При рассмотрении требования о признании недействительным полностью или в части ненормативного правового акта (предписания, предостережения, представления) органа, должностного лица, уполномоченного на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, финансово-бюджетного, банковского контроля, прокурорского надзора (да-

лее-контрольно-надзорный орган), изданного (принятого), выданного по результатам проведенного мероприятия по контролю (надзору), арбитражный суд в судебном заседании должен устанавливать следующие обстоятельства:

1) имеются ли в действиях (бездействии) лица, в отношении которого вынесен оспариваемый акт, нарушение установленных законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными документами обязательных требований или признаки такого нарушения;

2) имеются ли у контрольно-надзорного органа, его должностного лица предусмотренные законом, иным нормативным правовым актом полномочия на издание (принятие), выдачу оспариваемого акта;

3) соблюден ли контрольно-надзорным органом, его должностным лицом установленный законом, иным нормативным правовым актом порядок организации и проведения мероприятия по государственному контролю (надзору), муниципальному контролю, финансово-бюджетному, банковскому контролю, прокурорскому надзору, фиксации и документально-правового оформления его результатов, на основании которых был издан (принят), выдан оспариваемый акт;

4) имелись ли у контрольно-надзорного органа, его должностного лица фактические и правовые основания для возложения на лицо, в отношении которого издан (принят), выдан оспариваемый акт, указанных в нем обязанностей;

5) обосновано ли контрольно-надзорным органом, его должностным лицом установление конкретных сроков исполнения лицом возложенных на него оспариваемым актом обязанностей;

6) имеются ли у лица, в отношении которого издан (принят) или которому выдан оспариваемый акт, реальные и законные возможности для исполнения возложенных на него данным актом в предусмотренные в нем сроки обязанностей, объективные препятствия для исполнения таких обязанностей;

Оспариваемые ненормативный правовой акт, решение, действие (бездействие) органа, осуществляющего публичные полномочия, должностного лица проверяются арбитражным судом на соответствие законам и иным нормативным правовым актам, действовавшим на дату (период времени) издания (принятия) акта, решения, совершения действия (бездействия) в соответствующей редакции».

4. Дополнить статью 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации частью 7 следующего содержания:

«При рассмотрении дела об оспаривании ненормативного правового акта, решения, действий (бездействия) органа, осуществляюще-

го публичные полномочия, должностного лица арбитражный суд в соответствии с положениями части 8 статьи 4, статей 138 и 190 настоящего Кодекса должен принимать меры для примирения сторон, содействовать им во внесудебном урегулировании возникшего спора.

Результатами примирения сторон по делу об оспаривании ненормативного правового акта, решения, действий (бездействия) органа, осуществляющего публичные полномочия, должностного лица могут в том числе являться:

1) признание обстоятельств дела, соглашение сторон по обстоятельствам дела, в частности, признание органом, должностным лицом (в том числе посредством заключения соглашения с заявителем) факта представления заявителем тех или иных документов на рассмотрение, факта совершения тех или иных действий (бездействия), являющихся предметом оспаривания по делу, факта не соответствующего действительности, неполного или неточного изложения в оспариваемом ненормативном правовом акте, решении тех или иных обстоятельств;

2) частичный или полный отказ от требования, частичное или полное признание требований (в том числе вследствие достижения сторонами соглашения об оценке обстоятельств в целом или их отдельных частей), в частности, отказ от требования о признании незаконными (недействительными) отдельных положений оспариваемого ненормативного правового акта, решения, признание органом, должностным лицом обоснованности и правомерности требования заявителя о незаконности (недействительности) оспариваемого ненормативного правового акта (решения) полностью или в части с последующей отменой указанного акта (решения) полностью или в соответствующей части либо внесением в него согласованных сторонами изменений (в случае наличия у органа, должностного лица соответствующих полномочий)».

5. Часть 2 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации изложить в следующей редакции:

«Арбитражный суд принимает решение о признании оспариваемых ненормативного правового акта недействительным, решения, действий (бездействия) незаконными, если установит, что они не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту (в частности, в случаях издания (принятия) акта, решения, совершения действия не уполномоченным на это органом или должностным лицом или с превышением предоставленных полномочий, несоответствия изданного (принятого) акта, решения, совершенного действия (бездействия) по фактическим и (или) нормативно-правовым основани-

ям издания (принятия), совершения, по содержанию и (или) форме либо по процедуре издания (принятия), совершения требованиям норм права) и при этом нарушают публичные интересы, права и законные интересы заявителя, иных лиц, незаконно возлагают на них юридические обязанности либо создают препятствия в осуществлении прав в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности».

6. Дополнить статью 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации частью 5.1 следующего содержания:

«В целях восстановления нарушенных оспариваемыми ненормативным правовым актом, решением, действиями (бездействием) прав и законных интересов заявителя, иных лиц, публичных интересов арбитражный суд в резолютивной части соответствующего решения, которым удовлетворены полностью или в части требования заявителя, вправе возложить на орган, осуществляющий публичные полномочия, должностное лицо, выступающие в качестве ответчика по делу, в зависимости от характера и последствий допущенных ими нарушений следующие обязанности:

1) принять решение, которое вследствие незаконного бездействия не было принято либо в принятии которого было незаконно отказано;

2) совершить определенные действия, которые незаконно не были совершены или в совершении которых было незаконно отказано;

3) повторно рассмотреть обращение юридического лица или индивидуального предпринимателя, в отношении которых был вынесен оспариваемый ненормативный правовой акт, решение с учетом установленных арбитражным судом обстоятельств и сделанных им выводов и принять по указанному обращению новое решение в соответствии с подлежащими применению в рассматриваемом случае нормами права».

7. Главу 25 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации изложить в следующей редакции:

«Глава 25. РАССМОТРЕНИЕ ДЕЛ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
РАВОНАРУШЕНИЯХ

§ 1. Рассмотрение дел о привлечении к административной ответственности

Статья 202. Порядок рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности

1. Дела о привлечении к административной ответственности юридических лиц, должностных лиц и индивидуальных предпринимателей за совершенные ими в связи с осуществлением предпринимательской или иной экономической

деятельности административные правонарушения, отнесенные федеральным законом к компетенции арбитражных судов, рассматриваются по общим правилам арбитражного судопроизводства, предусмотренным настоящим Кодексом, с соблюдением специальных процессуальных требований, установленных в настоящем параграфе.

2. Производство по делу о привлечении к административной ответственности возбуждается на основании заявления органа (далее в параграфе 1 главы 25 настоящего Кодекса – административный орган), должностное лицо которого составило протокол о соответствующем административном правонарушении, прокурора, вынесшего постановление о возбуждении дела о соответствующем административном правонарушении, обратившихся в арбитражный суд с требованием о привлечении к административной ответственности указанных в части 1 настоящей статьи лиц.

3. В случае участия в возбужденном административным органом или прокурором деле об административном правонарушении потерпевшего он привлекается арбитражным судом к участию в рассмотрении дела независимо от указания на необходимость его привлечения в заявлении или в отдельном ходатайстве.

Если лицо, обладающее признаками потерпевшего, не было привлечено административным органом или прокурором к участию в деле об административном правонарушении до обращения в арбитражный суд и факт наличия такого лица был установлен судом при принятии заявления о привлечении к административной ответственности или при подготовке дела к судебному разбирательству, суд обязан привлечь указанное лицо к участию в рассмотрении дела в качестве потерпевшего.

Статья 203. Подача заявления о привлечении к административной ответственности

Заявление о привлечении к административной ответственности подается в арбитражный суд по месту нахождения или месту жительства лица, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, вынесено постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении. В случае если лицо, в отношении которого составлен протокол (вынесено постановление прокурора), привлекается к административной ответственности за административное правонарушение, совершенное вне места его нахождения или места его жительства, указанное заявление может быть подано в арбитражный суд по месту совершения административного правонарушения.

Если административное правонарушение совершено вне места нахождения юридического

лица, места жительства должностного лица, индивидуального предпринимателя (на территории другого субъекта Российской Федерации) в процессе деятельности филиала, представительства, иного обособленного территориального подразделения юридического лица или обособленного территориального подразделения индивидуального предпринимателя, выбор между арбитражными судами, которым подсудно дело по заявлению о привлечении к административной ответственности юридического лица, его должностного лица или индивидуального предпринимателя принадлежит административному органу, прокурору.

Дело о привлечении к административной ответственности, по которому было проведено административное расследование, рассматривается по месту нахождения административного органа, прокурора, проводившего административное расследование.

В случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации, дело об административном правонарушении рассматривается по месту выявления административного правонарушения, если местом его совершения является территория другого государства, за исключением случаев, указанных в федеральном законе об административных правонарушениях.

Статья 204. Требования к заявлению о привлечении к административной ответственности

1. Заявление о привлечении к административной ответственности юридического лица, должностного лица, индивидуального предпринимателя должно соответствовать общим требованиям, предъявляемым настоящим Кодексом к заявлению, подаваемому в арбитражный суд.

В заявлении должны быть также дополнительно указаны:

1) дата (временной период), место и обстоятельства совершения действий (бездействия), послуживших основанием для составления протокола об административном правонарушении, вынесения постановления прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении;

2) должность, фамилия и инициалы должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении, прокурора, вынесшего постановление о возбуждении дела об административном правонарушении;

3) сведения о лице, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, вынесено постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении (сведения, указанные в протоколе или постановлении);

4) нормы закона, предусматривающего административную ответственность за действие (бездействие), послужившее основанием для составления протокола об административном правонарушении, вынесения постановления прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении;

5) требование заявителя о привлечении юридического лица, должностного лица, индивидуального предпринимателя к административной ответственности.

2. К заявлению прилагаются протокол об административном правонарушении или постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении и прилагаемые к протоколу (постановлению прокурора) документы, материалы, содержащие доказательства по делу об административном правонарушении, а также уведомление о вручении или иной документ, подтверждающие направление копии заявления лицу, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, вынесено постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении.

3. Судья отказывает в принятии заявления о привлечении к административной ответственности и возвращает заявление и материалы дела об административном правонарушении направившему их административному органу, прокурору в случае, если рассмотрение дела не отнесено федеральным законом к компетенции арбитражного суда.

Статья 204.1. Особенности подготовки дела о привлечении к административной ответственности к судебному разбирательству

1. Помимо совершения действий, указанных в статье 135 настоящего Кодекса, судья при подготовке к рассмотрению дела о привлечении к административной ответственности и проведению по нему предварительного судебного заседания выясняет следующие вопросы:

1) относится ли рассмотрение дела к компетенции арбитражного суда;

2) соответствуют ли представленные протокол об административном правонарушении, постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении требованиям федерального закона об административных правонарушениях;

3) достаточно ли имеющихся по делу об административном правонарушении материалов для полного, объективного и всестороннего его рассмотрения по существу;

4) имеются ли предусмотренные федеральным законом об административных правонарушениях обстоятельства, исключающие про-

изводство по делу об административном правонарушении.

2. По результатам подготовки дела о привлечении к административной ответственности к судебному разбирательству и предварительного судебного заседания по данному делу арбитражный суд вправе совершить одно из следующих процессуальных действий:

1) вынести определение о переходе к рассмотрению дела в порядке упрощенного производства в случае, предусмотренном частью 3 статьи 135 настоящего Кодекса;

2) вынести определение о назначении дела к судебному разбирательству в соответствии с требованиями частей 1–3 статьи 137 настоящего Кодекса;

3) открыть судебное заседание в первой инстанции и перейти к судебному разбирательству по делу в случае, предусмотренном частью 4 статьи 137 настоящего Кодекса;

4) вынести определение о возвращении заявления административного органа или прокурора о привлечении к административной ответственности с приложенными к нему протоколом об административном правонарушении или постановлением о возбуждении дела об административном правонарушении в случае несоответствия заявления требованиям, установленным статьей 204 настоящего Кодекса, а протокола или постановления- требованиям, предусмотренным федеральным законом об административных правонарушениях;

5) вынести определение о прекращении производства по делу на основании пункта 1 части 1 статьи 150 настоящего Кодекса и возвращении заявления и приложенных к нему материалов административному органу, прокурору в случае, если рассмотрение дела не отнесено к компетенции арбитражного суда;

6) вынести определение о прекращении производства по делу в случае установления хотя бы одного из предусмотренных федеральным законом об административных правонарушениях обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении.

3. В определении о назначении дела о привлечении к административной ответственности к судебному разбирательству помимо сведений, предусмотренных частью 2 статьи 137 настоящего Кодекса, должны быть указаны полное наименование юридического лица, фамилия, имя, отчество должностного лица, гражданина, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, привлекаемых к административной ответственности, сведения об их государственной регистрации в качестве юридического лица или индивидуально-

го предпринимателя, а также фамилия, имя, отчество гражданина или полное наименование юридического лица, являющихся потерпевшими (при их наличии).

4. Арбитражный суд извещает о времени и месте судебного заседания лиц, участвующих в деле, не менее чем за 5 дней до его начала. Неявка указанных лиц, извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, не является препятствием для рассмотрения дела, если суд не признал их явку обязательной.

5. Арбитражный суд может признать обязательной явку в судебное заседание представителя административного органа, прокурора, представивших в суд заявление о привлечении к административной ответственности, а также представителя юридического лица, должностного лица, индивидуального предпринимателя, в отношении которых составлен протокол об административном правонарушении или вынесено постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении и вызвать их в судебное заседание для дачи объяснений по делу. Неявка указанных лиц, вызванных в судебное заседание, является основанием для наложения штрафа в порядке и в размерах, которые установлены в главе 11 настоящего Кодекса.

Статья 205. Судебное разбирательство по делам о привлечении к административной ответственности

1. Дело о привлечении к административной ответственности юридического лица, должностного лица или индивидуального предпринимателя рассматриваются в судебном заседании судьей единолично в срок, не превышающий двух месяцев со дня поступления в арбитражный суд заявления о привлечении к административной ответственности, включая срок на подготовку дела к судебному разбирательству и принятие решения по делу.

2. Арбитражный суд может продлить срок рассмотрения дела о привлечении к административной ответственности не более чем на один месяц по ходатайству лиц, участвующих в деле, или в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела. О продлении срока рассмотрения дела арбитражный суд выносит определение.

3. При рассмотрении арбитражным судом дела о привлечении к административной ответственности обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для составления протокола об административном правонарушении, вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, а именно наличия в действиях (бездействии) юридического лица, должностно-

го лица, индивидуального предпринимателя события и состава вменяемого административного правонарушения, в том числе вины в его совершении, возлагается на административный орган, прокурора, обратившегося с заявлением о привлечении к административной ответственности. Такая обязанность не может быть возложена на лицо, в отношении которого в арбитражный суд подано заявление о привлечении к административной ответственности.

В случае непредставления административным органом, прокурором, обратившимися в арбитражный суд с заявлением о привлечении к административной ответственности, доказательств, необходимых для объективного, полного и всестороннего рассмотрения дела и принятия по нему законного и обоснованного решения, арбитражный суд может истребовать такие доказательства от заявителя по своей инициативе.

Юридическое лицо, должностное лицо или индивидуальный предприниматель, в отношении которых в арбитражный суд подано заявление о привлечении к административной ответственности, вправе представлять суду доказательства наличия предусмотренных федеральным законом об административных правонарушениях оснований для прекращения в отношении них производства по делу, освобождения их от административной ответственности, замены подлежащего применению к ним административного наказания на более мягкое административное наказание. Обязанность опровержения фактов наличия указанных оснований возлагается на административный орган, прокурора, обратившихся в арбитражный суд с заявлением о привлечении к административной ответственности.

5. При рассмотрении дела о привлечении юридического лица, должностного лица или индивидуального предпринимателя к административной ответственности арбитражный суд в судебном заседании устанавливает следующие обстоятельства:

1) имелось ли фактически отраженное в заявлении о привлечении к административной ответственности, протоколе об административном правонарушении или постановлении прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении событие административного правонарушения, то есть факт совершения соответствующего противоправного действия (бездействия);

2) правильно ли в соответствии с федеральным законом об административных правонарушениях квалифицированы административным органом, прокурором действие (бездействие), совершение которого образует событие административного правонарушения, указанного в

заявлении о привлечении к административной ответственности, протоколе об административном правонарушении или постановлении прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении;

3) установлены ли факт совершения административного правонарушения, событие которого изложено в заявлении о привлечении к административной ответственности, протоколе об административном правонарушении или постановлении прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении лицом, указанным в заявлении, а также его вина в совершении вменяемого ему правонарушения, то есть состав соответствующего административного правонарушения;

4) имеются ли предусмотренные федеральным законом об административных правонарушениях обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность лица, обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении, а также основания для освобождения лица, в отношении которого подано заявление о привлечении к административной ответственности, от такой ответственности, основания для снижения размера подлежащего применению к указанному лицу административного штрафа, основания для замены подлежащего назначению лицу административного наказания на более мягкое административное наказание;

5) имелись ли у административного органа или прокурора предусмотренные федеральным законом об административных правонарушениях поводы и основания к возбуждению дела об административном правонарушении, а также полномочия на составление протокола об этом правонарушении, на вынесение постановления о возбуждении дела об этом правонарушении;

6) соблюден ли административным органом, прокурором установленный федеральным законом об административных правонарушениях порядок составления протокола об административном правонарушении, вынесения постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, проведения административного расследования, совершения иных процессуальных действий в ходе производства по делу об административном правонарушении, допущены ли им существенные нарушения процессуально-правовых требований закона;

7) получены ли административным органом, прокурором доказательства по делу об административном правонарушении с соблюдением требований федерального закона об административных правонарушениях, иного федерального закона, закона субъекта Российской Феде-

рации, основанного на них нормативного правового акта, нормативного документа, устанавливающих правила выявления и фиксации нарушений обязательных требований, образующих событие соответствующего административного правонарушения, являются ли они относимыми к рассматриваемому делу, подтверждают ли они с достаточной степенью достоверности и полноты обстоятельства, подлежащие установлению по делу об административном правонарушении.

Статья 206. Решение арбитражного суда по делу о привлечении к административной ответственности

1. Решение по делу о привлечении юридического лица, должностного лица или индивидуального предпринимателя к административной ответственности принимается арбитражным судом по правилам, установленным в главе 20 настоящего Кодекса, с особенностями, предусмотренными настоящей статьей.

2. По результатам рассмотрения заявления административного органа, прокурора о привлечении к административной ответственности арбитражный суд принимает решение об удовлетворении заявленного требования и о привлечении юридического лица, должностного лица или индивидуального предпринимателя к административной ответственности либо решение об отказе в удовлетворении заявленного требования и об отказе в привлечении указанных лиц к административной ответственности и прекращении производства по делу об административном правонарушении.

3. В случае удовлетворения заявленного требования о привлечении к административной ответственности арбитражный суд принимает решение о привлечении юридического лица, должностного лица или индивидуального предпринимателя к административной ответственности на основании соответствующей нормы федерального закона об административных правонарушениях, указанной в заявлении, самостоятельно определяя при этом с учетом всех установленных по делу обстоятельств вид, размер и срок применения назначаемого административного наказания.

В случае если арбитражный суд придет к выводу о том, что заявление административного органа и (или) протокол об административном правонарушении, постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении содержат неправильную квалификацию административного правонарушения, совершенного лицом, указанным в заявлении, суд с учетом достаточности представленных в дело доказательств вправе принять решение о привлечении данного лица к административной ответ-

ственности в соответствии с надлежащей квалификацией, при условии если рассмотрение такого дела отнесено федеральным законом к компетенции арбитражного суда и если при этом не ухудшится положение лица, привлекаемого к административной ответственности, в связи с необходимостью назначения ему более строгого административного наказания.

4. Основаниями для принятия арбитражным судом решения об отказе в удовлетворении заявленного требования административного органа или прокурора и об отказе в привлечении юридического лица, должностного лица, индивидуального предпринимателя к административной ответственности, прекращении производства по делу об административном правонарушении являются:

1) установление судом в ходе судебного разбирательства обстоятельства, исключающего производство по делу об административном правонарушении, из числа предусмотренных федеральным законом об административных правонарушениях;

2) установление судом в ходе судебного разбирательства основания освобождения лица от административной ответственности, из числа предусмотренных федеральным законом об административных правонарушениях;

3) установление судом в ходе судебного разбирательства существенных нарушений процессуальных требований при осуществлении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных федеральным законом об административных правонарушениях, которые не могли быть устранены в судебном заседании и наличие которых не позволило суду всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело.

5. В резолютивной части решения арбитражного суда об удовлетворении заявленного требования административного органа или прокурора и о привлечении юридического лица, должностного лица, индивидуального предпринимателя к административной ответственности должны содержаться:

1) наименование, фамилия, имя, отчество лица, привлекаемого к административной ответственности, адрес его места нахождения или места жительства, наименование занимаемой должностным лицом должности (выполняемой в юридическом лице функции), сведения о государственной регистрации лица в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя;

2) нормы федерального закона об административных правонарушениях, предусматривающие административную ответственность за

совершенное лицом административное правонарушение;

3) вид, размер или срок отбытия административного наказания (основного и дополнительного), назначаемого лицу, привлекаемому к административной ответственности.

6. В резолютивной части решения арбитражного суда об отказе в удовлетворении заявленного требования административного органа или прокурора и об отказе в привлечении юридического лица, должностного лица, индивидуально-предпринимателя к административной ответственности должны содержаться:

1) наименование, фамилия, имя, отчество лица, в привлечении к административной ответственности которого отказано, адрес его места нахождения или места жительства, наименование занимаемой должностным лицом должности (выполняемой в юридическом лице функции), сведения о государственной регистрации лица в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя;

2) нормы федерального закона об административных правонарушениях, предусматривающие основания для отказа в привлечении лица к административной ответственности;

3) указание на применение к лицу, в привлечении к административной ответственности которого отказано, иной меры воздействия, если таковая подлежит применению в соответствии с федеральным законом об административных правонарушениях;

4) указание на прекращение производства по делу об административном правонарушении, возбужденному в отношении лица, в привлечении к административной ответственности которого отказано.

7. В резолютивной части решения арбитражного суда по делу о привлечении к административной ответственности должны быть решены в соответствии с федеральным законодательством вопросы об изъятых в ходе производства по делу об административном правонарушении вещах и документах, о вещах, на которые наложен арест, если в отношении них не применено или не может быть применено административное наказание в виде конфискации.

8. Решение по делу о привлечении к административной ответственности вступает в законную силу по истечении десяти дней со дня его принятия, если на него не подана апелляционная жалоба.

В случае подачи апелляционной жалобы решение, если оно не изменено или не отменено, вступает в законную силу со дня принятия постановления арбитражным судом апелляционной инстанции.

9. Исполнительный лист на основании судебного акта арбитражного суда по делу о привлечении к административной ответственности не выдается, принудительное исполнение производится непосредственно на основании этого судебного акта.

10. Копия решения арбитражного суда по делу о привлечении к административной ответственности направляется арбитражным судом в трехдневный срок со дня его принятия лицам, участвующим в деле. Арбитражный суд может также направить копию решения в вышестоящий по отношению к административному органу, обратившемуся с заявлением о привлечении к административной ответственности, административный орган.

11. При установлении в ходе судебного разбирательства по делу о привлечении к административной ответственности причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, арбитражный суд вправе вынести частное определение в порядке, предусмотренном статьей 188.1 КоАП РФ.

12. Решение арбитражного суда по делу о привлечении к административной ответственности, если за совершение административного правонарушения законом установлено административное наказание только в виде предупреждения и (или) в виде административного штрафа и размер назначенного судом административного штрафа не превышает для юридических лиц сто тысяч рублей, для физических лиц (должностных лиц, индивидуальных предпринимателей) пять тысяч рублей, может быть обжаловано в арбитражный суд апелляционной инстанции. Такое решение, если оно было предметом рассмотрения в арбитражном суде апелляционной инстанции, и постановление арбитражного суда апелляционной инстанции, принятое по данному делу, могут быть обжалованы в арбитражный суд кассационной инстанции по правилам, предусмотренным главой 35, и рассматриваются им с учетом особенностей, установленных статьей 288² настоящего Кодекса.

В других случаях решения по делам о привлечении к административной ответственности обжалуются в порядке, установленном статьей 181 настоящего Кодекса.

§ 2. Рассмотрение дел об оспаривании постановлений (решений), определений по делам об административных правонарушениях и связанных с ними представлений административных органов

Статья 207. Порядок рассмотрения дел об оспаривании постановлений (решений) определений по делам об административных пра-

вонарушениях и связанных с ними представлений административных органов

1. Дела о признании незаконными и отмене либо об изменении полностью или в части постановлений (решений) государственных органов, иных органов, должностных лиц (далее в параграфе 2 главы 25, пункте 4 части статьи 227 настоящего Кодекса – административные органы), вынесенных по рассмотренным ими делам об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами, должностными лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением предпринимательской или иной экономической деятельности, отнесенные федеральным законом к компетенции арбитражных судов, а также связанных с такими правонарушениями определений об отказе в возбуждении дел об административных правонарушениях и представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, рассматриваются арбитражным судом по общим правилам арбитражного судопроизводства, предусмотренным настоящим Кодексом, с соблюдением специальных процессуальных требований, установленных в настоящем параграфе.

2. Производство по делу о признании незаконным и отмене либо об изменении полностью или в части постановления (решения) административного органа по делу об административном правонарушении (о назначении административного наказания или о прекращении производства по делу об административном правонарушении), определения об отказе возбуждении дела об административном правонарушении, представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, возбуждается на основании заявления юридического лица, должностного лица, индивидуального предпринимателя, в отношении которых или на основании обращения которых вынесено указанное постановление (решение), определение, представление, а также на основании заявления потерпевшего по делу об административном правонарушении, прокурора (в случае возбуждения им дела об административном правонарушении), Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, Уполномоченного по защите прав предпринимателей субъекта Российской Федерации.

Статья 208. Подача заявления об оспаривании постановления (решения), административного органа по делу об административном правонарушении и связанных с ним определения, представления

1. Заявление о признании незаконным и отмене либо об изменении полностью или в части постановления (решения) административного органа по делу об административном правонарушении, определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, подается в арбитражный суд по месту нахождения или месту жительства заявителя либо по месту нахождения административного органа, его территориального (межтерриториального) подразделения, которым вынесено оспариваемое постановление (решение), определение, предписание, представление.

Выбор между арбитражными судами, которым подсудно дело об оспаривании постановления (решения) административного органа по делу об административном правонарушении, определения об отказе возбуждении дела об административном правонарушении, представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, принадлежит заявителю.

2. Заявление может быть подано в арбитражный суд в течение десяти дней со дня получения лицом, в отношении которого или на основании обращения которого вынесено постановление (решение) административного органа по делу об административном правонарушении, определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, представление данного органа, копии соответствующего постановления (решения), определения, представления, если иной срок не установлен федеральным законом.

В случае пропуска указанного срока он может быть восстановлен судом по ходатайству заявителя.

3. По ходатайству заявителя арбитражный суд может приостановить исполнение оспариваемого постановления (решения), представления административного органа.

4. Заявление о признании незаконным, отмене либо об изменении полностью или в части постановления (решения) административного органа по делу об административном правонарушении, определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, государственной пошлиной не облагается.

Статья 209. Требования к заявлению об оспаривании постановления (решения) административного органа по делу об админи-

стративном правонарушении и связанных с ним определения, представления

1. Заявление о признании незаконным и отмене либо об изменении полностью или в части постановления (решения) административного органа по делу об административном правонарушении, определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, должно соответствовать общим требованиям, предъявляемым настоящим Кодексом к заявлению, подаваемому в арбитражный суд.

В заявлении должно также содержаться:

1) наименование административного органа, вынесшего оспариваемое постановление, решение, определение, представление;

2) наименование, номер, дата принятия оспариваемого постановления, решения, определения, представления и иные сведения о нем;

3) указание на права и законные интересы заявителя, которые нарушены, по его мнению, оспариваемым постановлением, решением, определением, представлением либо на незаконно возложенные на него данными правовыми актами обязанности;

4) требование заявителя о признании незаконным и отмене либо об изменении оспариваемого постановления, решения, определения, представления полностью или в определенной части, фактические и правовые основания для удовлетворения такого требования.

2. К заявлению об оспаривании постановления, решения, определения, представления административного органа прилагаются текст оспариваемого правового акта, иные документы, подтверждающие обоснованность заявленных требований, а также уведомление о вручении или иной документ, подтверждающие направление копии указанного заявления в соответствующий административный орган, иным лицам, участвующим в деле.

Статья 210. Судебное разбирательство по делу об оспаривании постановлений (решений) административных органов по делам об административных правонарушениях и связанных с ними определений, представлений

1. Дела об оспаривании постановлений (решений) административных органов по делам об административных правонарушениях, определений об отказе в возбуждении дел об административных правонарушениях и представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, рассматриваются судьей единолично в срок, не превышающий двух месяцев со дня по-

ступления в арбитражный суд заявления, включая срок на подготовку дела к судебному разбирательству и принятие решения по делу, если иные сроки не установлены федеральным законом.

2. Арбитражный суд извещает о времени и месте судебного заседания лиц, участвующих в деле, и других заинтересованных лиц, в том числе потерпевшего по делу об административном правонарушении. Неявка указанных лиц, извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, не является препятствием для рассмотрения дела, если суд не признал их явку обязательной.

3. Арбитражный суд может признать обязательной явку представителя административного органа, вынесшего оспариваемое постановление, решение, определение, представление и лица, обратившегося в суд с заявлением, и вызвать их в судебное заседание для дачи объяснений. Неявка указанных лиц, вызванных в судебное заседание, является основанием для наложения штрафа в порядке и в размерах, которые установлены в главе 11 настоящего Кодекса.

4. По делам об оспаривании постановлений (решений) административных органов по делам об административных правонарушениях, определений об отказе в возбуждении дел об административных правонарушениях и представлений обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для издания (принятия) оспариваемого правового акта, возлагается на административный орган, издавший (принявший) такой акт.

5. В случае непредставления административным органом доказательств, необходимых для рассмотрения дела и принятия законного и обоснованного решения, арбитражный суд может истребовать доказательства от указанного органа по своей инициативе.

6. При рассмотрении требования о признании незаконным и отмене либо об изменении постановления (решения) административного органа о назначении юридическому лицу, должностному лицу или индивидуальному предпринимателю административного наказания арбитражный суд в судебном заседании устанавливает следующие обстоятельства:

1) имеется ли фактически изложенное в оспариваемом постановлении (решении) событие административного правонарушения, то есть факт совершения соответствующего противоправного действия (бездействия);

2) правильно ли в соответствии с федеральным законом об административных правонарушениях или законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях квалифицированы административным органом

действие (бездействие), совершение которого образует событие административного правонарушения, указанного в оспариваемом постановлении (решении);

3) установлены ли факт совершения административного правонарушения, событие которого изложено в оспариваемом постановлении (решении) лицом, привлеченным к административной ответственности, а также его вина в совершении вменяемого ему правонарушения, то есть состав соответствующего административного правонарушения;

4) имеются ли предусмотренные федеральным законом об административных правонарушениях обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность лица, обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении, а также основания для освобождения лица, в отношении которого вынесено оспариваемое постановление (решение), от административной ответственности, основания для снижения размера подлежащего применению к указанному лицу административного штрафа, основания для замены подлежащего назначению лицу административного наказания на более мягкое административное наказание и учтены ли административным органом при вынесении постановления (решения) перечисленные обстоятельства и основания;

5) имелись ли у административного органа, прокурора (в случае возбуждения им дела об административном правонарушении) предусмотренные федеральным законом об административных правонарушениях поводы и основания к возбуждению дела об административном правонарушении, а также полномочия на составление протокола об этом правонарушении, на вынесение постановления о возбуждении дела об этом правонарушении;

6) соблюден ли административным органом, прокурором (в случае возбуждения им дела об административном правонарушении) установленный федеральным законом об административных правонарушениях порядок составления протокола об административном правонарушении, вынесения постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, проведения административного расследования, совершения иных процессуальных действий в ходе производства по делу об административном правонарушении, допущены ли ими существенные нарушения процессуально-правовых требований закона;

7) получены ли административным органом, прокурором (в случае возбуждения им дела об административном правонарушении) доказатель-

ства по делу об административном правонарушении с соблюдением требований федерального закона об административных правонарушениях, иного федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, основанного на них нормативного правового акта, нормативного документа, устанавливающих правила выявления и фиксации нарушений обязательных требований, образующих событие соответствующего административного правонарушения, являются ли они относимыми к рассматриваемому делу, подтверждают ли они с достаточной степенью достоверности и полноты обстоятельства, подлежащие установлению по делу об административном правонарушении;

8) разрешен ли административным органом в оспариваемом постановлении (решении) вопрос об изъятых у лица, в отношении которого вынесено данное постановление (решение), вещах и документах, о вещах, на которые был наложен арест, имеются ли основания для возвращения их законному владельцу, передаче в собственность государства или в соответствующие организации либо уничтожению.

7. При рассмотрении требования о признании незаконным и отмене постановления административного органа о прекращении производства по делу об административном правонарушении арбитражный суд в судебном заседании устанавливает следующие обстоятельства:

1) имеются ли предусмотренные федеральным законом об административных правонарушениях обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении, а также основания для освобождения лица от административной ответственности, при наличии которых производство по делу об административном правонарушении подлежит прекращению;

2) соблюден ли административным органом установленный федеральным законом об административных правонарушениях порядок возбуждения и рассмотрения дела об административном правонарушении и вынесения оспариваемого постановления о прекращении производства по этому делу.

8. При рассмотрении требования о признании незаконным и отмене определения административного органа об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении арбитражный суд в судебном заседании устанавливает следующие обстоятельства:

1) имелись ли у административного органа предусмотренные федеральным законом об административных правонарушениях поводы и основания к возбуждению дела об административном правонарушении;

2) уполномочен ли административный орган в соответствии с федеральным законом об административных правонарушениях или законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях на принятие решения о возбуждении дела о соответствующем административном правонарушении.

9. При рассмотрении требования о признании незаконным и отмене полностью или в части представления административного органа об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, арбитражный суд в судебном заседании устанавливает следующие обстоятельства:

1) подтвержден ли в порядке, установленном федеральным законом, факт совершения юридическим лицом, должностным лицом, индивидуальным предпринимателем административного правонарушения, в связи с совершением которого административным органом внесено оспариваемое представление;

2) установлены ли административным органом в ходе производства по делу об административном правонарушении реальные причины совершения данного правонарушения и реальные условия, способствовавшие его совершению;

3) обязано ли лицо, в адрес которого внесено представление, принимать меры по устранению причин совершения административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению.

10. При рассмотрении дела об оспаривании постановления (решения) административного органа по делу об административном правонарушении, определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении и представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, арбитражный суд не связан доводами, содержащимися в заявлении, и проверяет законность указанных правовых актов в полном объеме.

Статья 211. Решение арбитражного суда по делу об оспаривании постановления (решения) административного органа по делу об административном правонарушении и связанных с ним определения, представления

1. Решение по делу об оспаривании постановления (решения) административного органа по делу об административном правонарушении, определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, представления принимается арбитражным судом по прави-

лам, установленным в главе 20 настоящего Кодекса, с особенностями, предусмотренными настоящей статьей.

2. По результатам рассмотрения заявления о признании незаконным и отмене либо изменении полностью или в оспариваемой части постановления (решения) административного органа по делу об административном правонарушении, определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, арбитражный суд с учетом юридической оценки установленных им обстоятельств, перечисленных в частях 6–10 статьи 210 настоящего Кодекса, вправе принять следующие виды решений:

2.1. По требованию о признании незаконным и отмене либо об изменении постановления (решения) административного органа о назначении лицу административного наказания полностью или в оспариваемой части:

1) об удовлетворении заявленного требования полностью и о признании постановления (решения) незаконным и о его отмене полностью с прекращением производства по делу об административном правонарушении;

2) об удовлетворении заявленного требования в части и о признании постановления (решения) незаконным в соответствующей части и о его отмене в данной части с возложением на административный орган в случае необходимости обязанности устранить допущенное в отношении лица, привлеченного к административной ответственности, нарушение его прав и законных интересов (в части применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, возврата изъятого имущества и т. п.);

3) об удовлетворении заявленного требования об изменении постановления (решения) и изменении данного постановления (решения) в части определения вида, размера (административного штрафа) и срока отбытия назначенного административного наказания, при условии, что такое изменение не повлечет отягчения административной ответственности лица, в отношении которого вынесено указанное постановление (решение);

4) об изменении постановления (решения) в части иной квалификации совершенного административного правонарушения и соответствующего данной квалификации определения вида, размера (административного штрафа) и срока отбытия административного наказания при условии, что такое изменение не повлечет отягчения административной ответственности лица, в

отношении которого вынесено указанное постановление (решение);

5) об освобождении лица, в отношении которого вынесено оспариваемое постановление (решение), от административной ответственности при наличии оснований, предусмотренных федеральным законом об административных правонарушениях, с применением к нему в случаях, указанных в данном законе, иных мер воздействия и прекращении производства по делу об административном правонарушении;

6) об отказе в удовлетворении заявленного требования о признании незаконным и отмене либо об изменении постановления (решения) полностью или в оспариваемой части.

2.2. По требованию о признании незаконным и отмене полностью или в части постановления административного органа о прекращении производства по делу об административном правонарушении:

1) об удовлетворении заявленного требования и о признании незаконным и отмене постановления полностью или в оспариваемой части с возложением на административный орган обязанности возобновить производство по делу об административном правонарушении и (или) вынести новое постановление по данному делу;

2) об отказе в удовлетворении заявленного требования о признании незаконным и отмене постановления полностью или в оспариваемой части, в том числе в связи с истечением на момент вынесения судом решения установленного федеральным законом об административных правонарушениях срока давности привлечения лица к административной ответственности за административное правонарушение, производство по делу о котором было прекращено.

2.3. По требованию о признании незаконным и отмене определения административного органа об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении:

1) об удовлетворении заявленного требования и о признании оспариваемого определения незаконным и о его отмене с возложением на административный орган обязанности повторно рассмотреть вопрос о возбуждении дела об административном правонарушении на основании имеющихся у него сведений и материалов;

2) об отказе в удовлетворении заявленного требования о признании незаконным и отмене оспариваемого определения, в том числе в связи с истечением на момент вынесения судом решения установленного федеральным законом об административных правонарушениях срока давности привлечения лица к административной ответственности за административное пра-

вонарушение, в возбуждении дела о котором было отказано.

2.4. По требованию о признании незаконным и отмене полностью или в части представления административного органа об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения:

1) об удовлетворении заявленного требования и о признании незаконным и отмене представления полностью или в оспариваемой части, с возложением на административный орган в случае необходимости обязанности привести отдельные части представления, признанные незаконными, в соответствие с законом;

2) об отказе в удовлетворении заявленного требования о признании незаконным и отмене представления полностью или в оспариваемой части.

3. В резолютивной части решения по делу об оспаривании постановления (решения) административного органа по делу об административном правонарушении, определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, должны содержаться:

1) наименование, номер, дата и место издания (принятия) оспариваемого правового акта, наименование органа, наименование должности, фамилия и инициалы должностного лица, издавшего (принявшего) указанный акт, другие необходимые сведения об оспариваемом акте;

2) наименование юридического лица, должностного лица, индивидуального предпринимателя, в отношении которого или в связи с действием (бездействием), обращением которого издан (принят) оспариваемый правовой акт, адрес его места нахождения или места жительства, сведения о его государственной регистрации в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя;

3) формулировка решения (решений) арбитражного суда по делу из числа возможных решений, предусмотренных частью 2 настоящей статьи.

4. Решение арбитражного суда вступает в законную силу по истечении десяти дней со дня его принятия, если не подана апелляционная жалоба.

В случае подачи апелляционной жалобы решение арбитражного суда, если оно не изменено или не отменено, вступает в законную силу со дня принятия постановления арбитражным судом апелляционной инстанции.

5. Исполнительный лист на основании судебного акта арбитражного суда по делу об оспаривании постановления (решения) администра-

тивного органа по делу об административном правонарушении, определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, выдается только в случае, когда указанным судебным актом на административный орган возложена какая-либо обязанность. Во всех остальных случаях принудительное исполнение производится непосредственно на основании судебного акта арбитражного суда.

6. Копия принятого решения направляется арбитражным судом в трехдневный срок со дня его принятия лицам, участвующим в деле. Арбитражный суд может направить копию решения также в вышестоящий в порядке подчиненности административный орган.

7. Решение арбитражного суда первой инстанции по делу об оспаривании постановления (решения) административного органа о назначении административного наказания, если за совершение административного правонарушения законом установлено административное наказание только в виде предупреждения и (или) в виде административного штрафа и размер назначенного административного штрафа не превышает для юридических лиц сто тысяч рублей, для индивидуальных предпринимателей пять тысяч рублей, может быть обжаловано в арбитражный суд апелляционной инстанции. Такое решение, если оно было предметом рассмотрения в арбитражном суде апелляционной инстанции, и постановление арбитражного суда апелляционной инстанции, принятое по данному делу, могут быть обжалованы в арбитражный суд кассационной инстанции по правилам, предусмотренным главой 35, и рассматриваются им с учетом особенностей, установленных статьей 288² настоящего Кодекса.

В других случаях решения по делам об оспаривании постановлений (решений) административных органов о назначении административного наказания обжалуются в порядке, установленном статьей 181 настоящего Кодекса».

8. Дополнить раздел IV Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации главой 25.1 следующего содержания:

«Глава 25.1. РАССМОТРЕНИЕ ДЕЛ
О ПРИМЕНЕНИИ В ОТНОШЕНИИ
ЛИЦ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ПРЕДПРИНИМА-
ТЕЛЬСКУЮ ИЛИ ИНУЮ ЭКОНОМИЧЕСКУЮ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ОТДЕЛЬНЫХ МЕР
ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

**§ 1. Рассмотрение дел об аннулировании
(признании недействительными) лицензий
и иных специальных разрешений**

Статья 211.2. Возбуждение производства по делу об аннулировании (признании недействительными) лицензии, иного специального разрешения

1. Производство по делу об аннулировании (признании недействительными) лицензии, иного специального разрешения, выданных юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю, возбуждается на основании заявления федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, иного органа, уполномоченных федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации на выдачу соответствующей лицензии, иного специального разрешения и (или) на обращение в арбитражный суд с заявлением об их аннулировании (признании недействительными).

2. Заявление об аннулировании (признании недействительными) лицензии, иного специального разрешения подается в арбитражный суд по адресу места нахождения или места жительства лица, которому выданы соответствующая лицензия или иное специальное разрешение, либо по адресу месту нахождения органа, выдавшего указанные лицензию или разрешение.

Статья 211.3. Требования к заявлению об аннулировании (признании недействительными) лицензии, иного специального разрешения

1. Заявление об аннулировании (признании недействительными) лицензии, иного специального разрешения должно соответствовать общим требованиям, предъявляемым настоящим Кодексом к заявлению, подаваемому в арбитражный суд.

В заявлении должны быть также указаны:

1) сведения о юридическом лице, индивидуальном предпринимателе, которым выданы подлежащие аннулированию лицензия или иное специальное разрешение;

2) наименование, дата выдачи, номер лицензии, иного специального разрешения, подлежащих аннулированию (признанию недействительными), вид предпринимательской или иной экономической деятельности, действие, на осуществление (совершение) которых предоставлены данные лицензия, иное специальное разрешение;

3) нормы закона, предусматривающего основания для аннулирования (признания недействительными) лицензии, иного специального разрешения;

4) фактические данные, свидетельствующие о наличии предусмотренных законом оснований для аннулирования (признания недействительными) лицензии, иного специального разрешения;

5) требование заявителя об аннулировании (признании недействительными) лицензии или иного специального разрешения.

2. К заявлению прилагаются заверенная заявителем копия лицензии, иного специального разрешения, подлежащих аннулированию (признанию недействительными), документы и материалы, содержащие доказательства наличия оснований для аннулирования (признания недействительными) лицензии, иного специального разрешения, а также уведомление о вручении или иной документ, подтверждающие направление копии заявления лицу, которому выданы соответствующие лицензия или разрешение.

3. Заявление об аннулировании (признании недействительными) лицензии или иного специального разрешения государственной пошлиной не облагается.

Статья 211.5. Судебное разбирательство по делу об аннулировании (признании недействительными) лицензии, иного специального разрешения

1. Дело об аннулировании (признании недействительными) лицензии, иного специального разрешения рассматривается в судебном заседании судьей единолично в срок, не превышающий двух месяцев со дня поступления в арбитражный суд заявления об аннулировании лицензии, иного специального разрешения, включая срок на подготовку дела к судебному разбирательству и принятие решения по делу.

2. Арбитражный суд может продлить срок рассмотрения дела об аннулировании (признании недействительными) лицензии, иного специального разрешения не более чем на один месяц по ходатайству лиц, участвующих в деле, или в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела. О продлении срока рассмотрения дела арбитражный суд выносит определение.

3. При рассмотрении арбитражным судом дела об аннулировании (признании недействительными) лицензии, иного специального разрешения обязанность доказывания обстоятельств, являющихся в соответствии с законом основанием для прекращения действия указанных лицензии, иного специального разрешения возлагается на орган, обратившийся в суд с соответствующим заявлением.

В случае непредставления органом, обратившимся в арбитражный суд с заявлением об аннулировании (признании недействительными) лицензии, иного специального разрешения доказательств, необходимых для объективного, полного и всестороннего рассмотрения дела и принятия по нему законного и обоснованного решения, арбитражный суд может истребо-

вать такие доказательства от заявителя по своей инициативе.

Юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, в отношении которых в арбитражный суд подано заявление об аннулировании (признании недействительными) предоставленных им лицензии, иного специального разрешения, вправе представлять суду доказательства отсутствия предусмотренных законом оснований для прекращения действия указанных лицензии или иного специального разрешения.

4. При рассмотрении дела об аннулировании (признании недействительными) лицензии, иного специального разрешения арбитражный суд в судебном заседании устанавливает следующие обстоятельства:

1) наделен ли орган, обратившийся с заявлением об аннулировании (признании недействительными) лицензии, иного специального разрешения, полномочиями на обращение в арбитражный суд с таким заявлением;

2) имеются ли предусмотренные законом основания для аннулирования (признания недействительными) лицензии, иного специального разрешения, в том числе нарушения владельцем данных лицензии или разрешения установленных ими, а также соответствующими нормативными правовыми актами условий и требований, допущены ли такие нарушения по вине указанного лица;

3) соблюдены ли предусмотренные законом условия и процедуры, соблюдение которых должно предшествовать обращению в суд с заявлением об аннулировании (признании недействительными) лицензии или иного специального разрешения;

4) является ли аннулирование (признание недействительными) лицензии или иного специального разрешения необходимой в рассматриваемом случае мерой воздействия на лицо, которому выданы соответствующие лицензия или разрешение, соразмерно ли ее применение характеру и последствиям совершенных указанным лицом нарушений условий и требований, установленных данными лицензией, разрешением и (или) соответствующими нормативными правовыми актами.

Статья 211.6. Решение арбитражного суда по делу об аннулировании (признании недействительными) лицензии, иного специального разрешения

1. Решение по делу об аннулировании (признании недействительными) лицензии, иного специального разрешения принимается арбитражным судом по правилам, установленным в главе 20 настоящего Кодекса, с особенностями, предусмотренными настоящей статьей.

2. По результатам рассмотрения заявления об аннулировании (признании недействительными) лицензии, иного специального разрешения арбитражный суд принимает решение об удовлетворении заявленного требования и об аннулировании (признании недействительными) соответствующих лицензии или разрешения либо решение об отказе в удовлетворении заявленного требования и об отказе в аннулировании (признании недействительными) соответствующих лицензии или разрешения.

3. В резолютивной части решения арбитражного суда по делу об аннулировании (признании недействительными) лицензии, иного специального разрешения должны содержаться:

1) наименование органа, обратившегося в суд с заявлением об аннулировании лицензии (признании недействительными), иного специального разрешения;

2) наименование, дата выдачи, номер лицензии, иного специального разрешения, об аннулировании (признании недействительными) которых было подано заявление, вид предпринимательской или иной экономической деятельности, действие, на осуществление (совершение) которых предоставлены данные лицензия, разрешение;

3) полное наименование юридического лица, фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, которым были выданы указанные в заявлении лицензия, специальное разрешение;

4) указание на принятое по заявлению решение из числа предусмотренных частью 2 настоящей статьи.

§ 2. Рассмотрение дел о принудительном приостановлении или прекращении отдельных видов предпринимательской или иной экономической деятельности, пользования отдельными правами в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности

Статья 211.7. Возбуждение производства по делу о принудительном приостановлении или прекращении отдельного вида предпринимательской или иной экономической деятельности, пользования отдельным правом в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности

1. Производство по делу о принудительном приостановлении или прекращении отдельного вида предпринимательской или иной экономической деятельности, пользования отдельным правом в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности возбуждается на основании заявления федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти

субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, иного органа, наделенных федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации полномочиями по государственному контролю (надзору), муниципальному контролю за соблюдением обязательных требований при осуществлении соответствующих видов деятельности и реализации соответствующих прав и на обращение в арбитражный суд с указанным заявлением.

2. Заявление о принудительном приостановлении или прекращении отдельного вида предпринимательской или иной экономической деятельности, пользования отдельным правом в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности подается в арбитражный суд по адресу места нахождения или места жительства лица, в отношении которого предлагается применение соответствующей принудительной меры.

Статья 211.8. Требования к заявлению о принудительном приостановлении или прекращении отдельного вида предпринимательской или иной экономической деятельности, пользования отдельным правом в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности

1. Заявление о принудительном приостановлении или прекращении отдельного вида предпринимательской или иной экономической деятельности, пользования отдельным правом в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности должно соответствовать общим требованиям, предъявляемым настоящим Кодексом к заявлению, подаваемому в арбитражный суд.

В заявлении должны быть также указаны:

1) сведения о юридическом лице, индивидуальном предпринимателе, в отношении которых подано заявление о принудительном приостановлении или прекращении их деятельности либо пользования ими правом;

2) вид предпринимательской или иной экономической деятельности либо право, осуществление которых требуется принудительно приостановить или прекратить;

3) нормы закона, предусматривающего основания для принудительного приостановления или прекращения указанного в заявлении вида предпринимательской или иной экономической деятельности либо пользования указанным в заявлении правом;

4) фактические данные, свидетельствующие о наличии предусмотренных законом оснований для принудительного приостановления или прекращения указанного в заявлении вида предпринимательской или иной экономической дея-

тельности либо пользования указанным в заявлении правом;

5) срок приостановления предпринимательской или иной экономической деятельности, пользования правом (в случае, если закон предусматривает установление такого срока);

6) требование о принудительном приостановлении или прекращении предпринимательской, иной экономической деятельности, пользования правом, указанными в содержательной части заявления.

2. К заявлению прилагаются документы и материалы, содержащие доказательства осуществления лицом, в отношении которого подано заявление, отдельного вида предпринимательской или иной экономической деятельности, пользования отдельным правом, наличия оснований для принудительного приостановления или прекращения указанного вида деятельности, пользования указанным правом, а также уведомление о вручении или иной документ, подтверждающие направление копии заявления лицу, в отношении которого оно подано.

3. Заявление о принудительном приостановлении или прекращении отдельного вида предпринимательской или иной экономической деятельности, пользования отдельным правом в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности государственной пошлиной не облагается.

Статья 211.9. Судебное разбирательство по делу о принудительном приостановлении или прекращении отдельного вида предпринимательской или иной экономической деятельности, пользования отдельным правом в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности

1. Дело о принудительном приостановлении или прекращении отдельного вида предпринимательской или иной экономической деятельности, пользования отдельным правом в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности рассматривается в судебном заседании судьей единолично в срок, не превышающий двух месяцев со дня поступления в арбитражный суд заявления об аннулировании лицензии, иного специального разрешения, включая срок на подготовку дела к судебному разбирательству и принятие решения по делу.

2. Арбитражный суд может продлить срок рассмотрения дела не более чем на один месяц по ходатайству лиц, участвующих в деле, или в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела. О продлении срока рассмотрения дела арбитражный суд выносит определение.

3. При рассмотрении арбитражным судом дела о принудительном приостановлении или

прекращении отдельного вида предпринимательской или иной экономической деятельности, пользования отдельным правом в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности обязанность доказывания обстоятельств, являющихся в соответствии с законом основанием для применения соответствующей меры государственного принуждения возлагается на орган, обратившийся в суд с соответствующим заявлением.

В случае непредставления органом, обратившимся в арбитражный суд с заявлением о принудительном приостановлении или прекращении отдельного вида предпринимательской или иной экономической деятельности, пользования отдельным правом в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности, доказательств, необходимых для объективного, полного и всестороннего рассмотрения дела и принятия по нему законного и обоснованного решения, арбитражный суд может истребовать такие доказательства от заявителя по своей инициативе.

Юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, в отношении которых в арбитражный суд подано заявление о принудительном приостановлении или прекращении отдельного вида осуществляемой ими предпринимательской или иной экономической деятельности, пользования ими отдельным правом в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности вправе представлять суду доказательства отсутствия предусмотренных законом оснований для удовлетворения заявленного требования.

4. При рассмотрении дела о принудительном приостановлении или прекращении отдельного вида предпринимательской или иной экономической деятельности, пользования отдельным правом в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности арбитражный суд в судебном заседании устанавливает следующие обстоятельства:

1) наделен ли орган, обратившийся с заявлением о принудительном приостановлении или прекращении отдельного вида предпринимательской или иной экономической деятельности, пользования отдельным правом в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности, полномочиями на обращение в арбитражный суд с таким заявлением;

2) имеются ли предусмотренные законом основания для принудительного приостановления или прекращения отдельного вида предпринимательской или иной экономической деятельности, пользования отдельным правом в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности, в том числе нарушения обязательных требований, которые должны соблюдаться при осу-

ществлении соответствующего вида предпринимательской или иной экономической деятельности, пользования соответствующим правом, допущены ли такие нарушения по вине лица, в отношении которого подано заявление;

3) соблюдены ли предусмотренные законом условия и процедуры, соблюдение которых должно предшествовать обращению в суд с заявлением о принудительном приостановлении или прекращении отдельного вида предпринимательской или иной экономической деятельности, пользования отдельным правом в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности;

4) является ли принудительное приостановление, прекращение отдельного вида предпринимательской или иной экономической деятельности, пользования отдельным правом в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности необходимой в рассматриваемом случае мерой воздействия на лицо, в отношении которого подано заявление, соразмерно ли ее применение характеру и последствиям совершенных указанным лицом нарушений обязательных требований, которые должны соблюдаться при осуществлении соответствующего вида предпринимательской или иной экономической деятельности, пользовании соответствующим правом.

Статья 211.10. Решение арбитражного суда по делу о принудительном приостановлении или прекращении отдельного вида предпринимательской или иной экономической деятельности, пользования отдельным правом в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности

1. Решение по делу о принудительном приостановлении или прекращении отдельного вида предпринимательской или иной экономической деятельности, пользования отдельным правом в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности принимается арбитражным судом по правилам, установленным в главе 20 настоящего Кодекса, с особенностями, предусмотренными настоящей статьей.

2. По результатам рассмотрения заявления о принудительном приостановлении или прекращении отдельного вида предпринимательской или иной экономической деятельности, пользования отдельным правом в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности арбитражный суд принимает решение об удовлетворении заявленного требования и о приостановлении или прекращении соответствующей деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя, пользования ими соответствующим правом либо ре-

шение об отказе в удовлетворении заявленного требования.

3. В резолютивной части решения арбитражного суда по делу о принудительном приостановлении или прекращении отдельного вида предпринимательской или иной экономической деятельности, пользования отдельным правом в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности должны содержаться:

1) наименование органа, обратившегося в суд с заявлением о принудительном приостановлении или прекращении отдельного вида предпринимательской или иной экономической деятельности, пользования отдельным правом в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности;

2) наименование юридического лица, фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, в отношении которых было подано заявление;

3) указание на принятое по заявлению решение из числа предусмотренных частью 2 настоящей статьи».

§ 3. Рассмотрение дел о понуждении лиц, осуществляющих предпринимательскую или иную экономическую деятельность, к исполнению возложенных на них публично-правовых обязанностей, устранению совершенных ими нарушений обязательных требований

Статья 211.11. Возбуждение производства по делу о понуждении лица, осуществляющего предпринимательскую или иную экономическую деятельность, к исполнению возложенных на него публично-правовых обязанностей, устранению совершенных им нарушений обязательных требований

1. Производство по делу о понуждении в судебном порядке лица, осуществляющего предпринимательскую или иную экономическую деятельность, к исполнению возложенных на него публично-правовых обязанностей, устранению совершенных им нарушений обязательных требований возбуждается на основании заявления федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, иного органа, наделенных федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации полномочиями по государственному контролю (надзору), муниципальному контролю за соблюдением обязательных требований при осуществлении соответствующих видов деятельности и на обращение в арбитражный суд с указанным заявлением.

2. Заявление о понуждении лица, осуществляющего предпринимательскую или иную экономическую деятельность, к исполнению возложенных на него публично-правовых обязанностей, устранению совершенных им нарушений обязательных требований подается в арбитражный суд по адресу места нахождения или места жительства лица, в отношении которого предлагается применение соответствующей принудительной меры.

Статья 211.12. Требования к заявлению о понуждении лица, осуществляющего предпринимательскую или иную экономическую деятельность, к исполнению возложенных на него публично-правовых обязанностей, устранению совершенных им нарушений обязательных требований

1. Заявление о понуждении лица, осуществляющего предпринимательскую или иную экономическую деятельность, к исполнению возложенных на него публично-правовых обязанностей, устранению совершенных им нарушений обязательных требований должно соответствовать общим требованиям, предъявляемым настоящим Кодексом к заявлению, подаваемому в арбитражный суд.

В заявлении должны быть также указаны:

1) сведения о юридическом лице, индивидуальном предпринимателе, в отношении которых подано заявление о понуждении к исполнению возложенных на них публично-правовых обязанностей, устранению совершенных ими нарушений обязательных требований;

2) публично-правовая обязанность, исполнения которой требует заявитель и (или) нарушения обязательных требований, устранения которых требует заявитель;

3) нормы закона, предусматривающего основания для понуждения в судебном порядке лица, осуществляющего предпринимательскую или иную экономическую деятельность, к исполнению публично-правовой обязанности или устранению совершенных нарушений обязательных требований;

4) фактические данные, свидетельствующие о наличии предусмотренных законом оснований для понуждения лица, в отношении которого подано заявление, к исполнению публично-правовой обязанности или устранению совершенных им нарушений обязательных требований;

5) требование о возложении на лицо, в отношении которого подано заявление, обязанности по исполнению публично-правовых обязанностей, устранению нарушений обязательных требований, указанных в содержательной части заявления.

2. К заявлению прилагаются документы и материалы, содержащие доказательства неисполнения лицом, в отношении которого подано заявление, возложенных на него публично-правовых обязанностей и (или) неустранения совершенных им нарушений обязательных требований, наличия оснований для понуждения его в судебном порядке к исполнению указанных обязанностей и (или) устранению указанных нарушений, а также уведомление о вручении или иной документ, подтверждающие направление копии заявления лицу, в отношении которого оно подано.

3. Заявление о понуждении лица, осуществляющего предпринимательскую или иную экономическую деятельность, к исполнению возложенных на него публично-правовых обязанностей, устранению совершенных им нарушений обязательных требований государственной пошлиной не облагается.

Статья 211.13. Судебное разбирательство по делу о понуждении лица, осуществляющего предпринимательскую или иную экономическую деятельность, к исполнению возложенных на него публично-правовых обязанностей, устранению совершенных им нарушений обязательных требований

1. Дело о понуждении лица, осуществляющего предпринимательскую или иную экономическую деятельность, к исполнению возложенных на него публично-правовых обязанностей, устранению совершенных им нарушений обязательных требований рассматривается в судебном заседании судьей единолично в срок, не превышающий двух месяцев со дня поступления в арбитражный суд заявления об аннулировании лицензии, иного специального разрешения, включая срок на подготовку дела к судебному разбирательству и принятие решения по делу.

2. Арбитражный суд может продлить срок рассмотрения дела не более чем на один месяц по ходатайству лиц, участвующих в деле, или в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела. О продлении срока рассмотрения дела арбитражный суд выносит определение.

3. При рассмотрении арбитражным судом дела о понуждении лица, осуществляющего предпринимательскую или иную экономическую деятельность, к исполнению возложенных на него публично-правовых обязанностей, устранению совершенных им нарушений обязательных требований обязанность доказывания обстоятельств, являющихся в соответствии с законом основанием для указанного понуждения, применения возлагается на орган, обратившийся в суд с соответствующим заявлением.

В случае непредставления органом, обратившимся в арбитражный суд с заявлением о по-

нуждении лица, осуществляющего предпринимательскую или иную экономическую деятельность, к исполнению возложенных на него публично-правовых обязанностей, устранению совершенных им нарушений обязательных требований доказательств, необходимых для объективного, полного и всестороннего рассмотрения дела и принятия по нему законного и обоснованного решения, арбитражный суд может истребовать такие доказательства от заявителя по своей инициативе.

Юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, в отношении которых в арбитражный суд подано заявление о понуждении к исполнению возложенных на него публично-правовых обязанностей, устранению совершенных им нарушений обязательных требований вправе представлять суду доказательства отсутствия предусмотренных законом оснований для удовлетворения заявленного требования.

4. При рассмотрении дела о понуждении лица, осуществляющего предпринимательскую или иную экономическую деятельность, к исполнению возложенных на него публично-правовых обязанностей, устранению совершенных им нарушений обязательных требований арбитражный суд в судебном заседании устанавливает следующие обстоятельства:

1) наделен ли орган, обратившийся с заявлением о понуждении лица, осуществляющего предпринимательскую или иную экономическую деятельность, к исполнению возложенных на него публично-правовых обязанностей, устранению совершенных им нарушений обязательных требований, полномочиями на обращение в арбитражный суд с таким заявлением;

2) имеются ли предусмотренные законом основания для понуждения в судебном порядке лица, в отношении которого подано заявление, к исполнению публично-правовых обязанностей, устранению нарушений обязательных требований, в том числе факты неисполнения указанным лицом возложенных на него соответствующих публично-правовых обязанностей, нарушения соответствующих обязательных требований и непринятия мер по их устранению;

3) соблюдены ли предусмотренные законом условия и процедуры, соблюдение которых должно предшествовать обращению в суд с заявлением о понуждении лица, осуществляющего предпринимательскую или иную экономическую деятельность, к исполнению возложенных на него публично-правовых обязанностей, устранению совершенных им нарушений обязательных требований.

Статья 211.14. Решение арбитражного суда по делу о понуждении лица, осуществляющего

предпринимательскую или иную экономическую деятельность, к исполнению возложенных на него публично-правовых обязанностей, устранению совершенных им нарушений обязательных требований

1. Решение по делу о понуждении лица, осуществляющего предпринимательскую или иную экономическую деятельность, к исполнению возложенных на него публично-правовых обязанностей, устранению совершенных им нарушений обязательных требований принимается арбитражным судом по правилам, установленным в главе 20 настоящего Кодекса, с особенностями, предусмотренными настоящей статьей.

2. По результатам рассмотрения заявления о понуждении лица, осуществляющего предпринимательскую или иную экономическую деятельность, к исполнению возложенных на него публично-правовых обязанностей, устранению совершенных им нарушений обязательных требований арбитражный суд принимает решение об удовлетворении заявленного требования и о возложении на лицо, в отношении которого подано заявление, обязанности исполнить соответствующие публично-правовые обязанности и (или) устранить совершенные нарушения обязательных требований с указанием срока (сроков) исполнения данной обязанности либо решение об отказе в удовлетворении заявленного требования.

3. В резолютивной части решения арбитражного суда по делу о понуждении лица, осуществляющего предпринимательскую или иную экономическую деятельность, к исполнению возложенных на него публично-правовых обязанностей, устранению совершенных им нарушений обязательных требований должны содержаться:

1) наименование органа, обратившегося в суд с заявлением о понуждении лица, осуществляющего предпринимательскую или иную экономическую деятельность, к исполнению возложенных на него публично-правовых обязанностей, устранению совершенных им нарушений обязательных требований;

2) наименование юридического лица, фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, в отношении которых было подано заявление;

3) указание на принятое по заявлению решение из числа предусмотренных частью 2 настоящей статьи».

Представляется, что внесение в АПК РФ обозначенных выше изменений и дополнений позволит более точно и полно определить содержание административного судопроизводства в арбитражных судах, категории разрешаемых этими судами административных дел и правила их

разрешения, что, безусловно, будет способствовать повышению качества и эффективности правосудия по данным делам.

¹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации в редакции Федерального закона от 1 июля 2021 г. № 23-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012 ; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5110.

² См., например: Абсалямов А. В. Административное судопроизводство в арбитражном суде : теоретико-методол. аспекты. М. : Формула права, 2009. С. 62–69, 136–152 ; Дивин И. М. Административное судопроизводство по экономическим спорам : отдельные аспекты развития. М. : Статут, 2017. С. 51–64 ; Административное судопроизводство в арбитражном процессе : учеб. пособие / С. Ж. Соловых, Е. В. Ткаченко, А. Н. Юсупова, Т. Т. Алиев. М. : ЮСТИЦИЯ, 2021. С. 23–36.

³ См.: Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М. : Норма : ИНФРА-М, 2021. С. 161–162.

⁴ См., например: Определения Верховного Суда Российской Федерации от 19 марта 2020 г. № 308-ЭС20-1943, от 3 декабря 2020 г. № 308-ЭС20-18537, от 4 марта 2020 г. № 302-ЭС20-337, от 2 июля 2020 г. № 303-ЭС20-9051, от 20 января 2020 г. № 308-ЭС19-25054 ; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 18 ноября 2019 г. по делу № А56-13151/2019. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

⁵ См.: Конституция Российской Федерации (с комментариями Конституционного Суда РФ). М. : Проспект, 2020. С. 94.

Второй арбитражный апелляционный суд
 Кононов П. И., доктор юридических наук, профессор, судья судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений
 e-mail: pav.cononov@yandex.ru

Second Arbitration Court of Appeal
 Kononov P. I., Doctor of Law, Professor, Judge of the Judicial Board for the Consideration of Disputes Arising from Administrative Legal Relations
 e-mail: pav.cononov@yandex.ru

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ: ЗНАЧЕНИЕ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ

УДК 342.9

Р. О. Опалев

Российский государственный университет правосудия (Москва)

СУДЕБНЫЕ РАСХОДЫ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Автор рассматривает многочисленные дискуссионные вопросы возмещения судебных расходов в административном судопроизводстве, возникавшие в судебной практике судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Ответы на них даны с опорой на ключевой принцип института судебных расходов и разделяемое автором понятие судебных расходов. В статье обосновывается необходимость правильного и внимательного отношения теоретиков и практиков к вопросам возмещения судебных расходов в целях обеспечения конституционного права на эффективную и полную судебную защиту в административном судопроизводстве.

К л ю ч е в ы е с л о в а: судебная защита, административное правосудие, административный иск, административный истец, административный ответчик.

THE LEGAL COSTS IN ADMINISTRATIVE JUDICIAL PROCEEDINGS

The author examines the numerous controversial issues of reimbursement of legal costs in administrative judicial proceedings that arose in the judicial practice of courts of general jurisdiction and commercial courts. The answers to these questions are given based on the key principle of the institution of legal costs and the concept of legal costs shared by the author. The article substantiates the need for a correct and careful attitude of theorists and practitioners to the issues of reimbursement of legal costs in order to ensure the constitutional right to effective and complete judicial protection in administrative judicial proceedings.

К е y w o r d s: judicial protection, administrative justice, administrative suit, administrative plaintiff, administrative defendant.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации из ст. 19 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее ст. 46 вытекает право граждан на справедливое правосудие, эффективную и полную судебную защиту¹.

Признание права на присуждение судебных расходов за лицом (стороной), в пользу которого состоялось судебное решение, соответствует принципу полноты судебной защиты, поскольку призвано восполнить лицу, чьи права нарушены, вновь возникшие и не обусловленные деятельностью самого этого лица потери, которые оно должно было понести для восстановления своих прав в связи с необходимостью совершения действий, сопряженных с возбуждением судебного разбирательства и участием в нем. В контексте взаимоотношений граждан и организаций с государством данный принцип получает дополни-

тельное обоснование в ст. 53 Конституции Российской Федерации, обязывающей государство к возмещению вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Одновременно в нем проявляется и публично-правовой по своей значимости эффект, заключающийся в создании у участников соответствующих правоотношений стимулов к тому, чтобы не отступать от правомерного поведения, и тем самым – в снижении чрезмерной нагрузки на судебную систему².

Разумно, на наш взгляд, прийти к выводу о том, что эффективная и полная судебные защиты неразрывно связаны и представляют собой по сути две стороны одной медали. Иными словами, неполная судебная защита нарушенных или оспоренных прав, свобод, законных интересов вряд ли может быть признана эффективной. В свою очередь, сложно признать полной

судебную защиту, при которой лицу, выигравшему спор, не возмещаются расходы, понесенные в связи с защитой нарушенного или оспоренного права.

Таким образом, в значительном числе дел право на эффективную судебную защиту может быть обеспечено лишь в результате внимательного и детального рассмотрения вопросов, возникающих при распределении судебных расходов, поэтому указанные вопросы, думается, заслуживают скрупулезного изучения.

Это особенно актуально, когда речь идет о спорах между гражданами, организациями и представителями публичной власти (органами власти, должностными лицами). Повышенный уровень защиты прав слабой стороны спора выступает по таким делам более чем уместным явлением, обеспечивающим ответственность субъектов властных полномочий за правомерность совершаемых действий, принимаемых решений. В связи с этим вызывает одобрение закрепленное в ч. 1 ст. 111 КАС РФ общее правило, согласно которому стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесенные по делу судебные расходы. Пропорциональное распределение судебных расходов, в свою очередь, действует согласно указанной норме лишь в административных делах, возбуждаемых в отношении слабой стороны спора (гражданина, организации), – делах о взыскании обязательных платежей и санкций.

Стоит также отметить, что пропорциональное распределение судебных расходов по многим публично-правовым спорам являлось в прошлом весьма затруднительным в связи с тем, что многие материально-правовые требования в соответствующей сфере носят неимущественный характер, и поэтому определять пропорции, в которых они удовлетворяются, достаточно сложно³.

Как следует из ст. 103 КАС РФ и ст. 101 АПК РФ, судебные расходы по делам административного судопроизводства состоят из государственной пошлины и издержек, связанных с рассмотрением дела.

Вопрос о понятии и правовой природе государственной пошлины однозначно решен в ст. 333¹⁶ НК РФ, по смыслу которой государственная пошлина представляет собой сбор, взимаемый с лиц, указанных в ст. 333¹⁷ данного кодекса, при их обращении в суды за совершением в отношении этих лиц юридически значимых действий, предусмотренных гл. 25³ НК РФ⁴.

В силу норм гл. 25³ НК РФ отношения по уплате государственной пошлины возникают между ее плательщиком и государством. Исходя из положений подп. 1 п. 3 ст. 44 НК РФ налоговые отношения по поводу уплаты государственной по-

шлины после ее уплаты прекращаются. В дальнейшем, согласно нормам гл. 10 КАС РФ и гл. 9 АПК РФ, возникают и развиваются процессуальные отношения по распределению судебных расходов, вызванных уплатой государственной пошлины.

Проблема правовой природы издержек, связанных с рассмотрением дела (далее – судебные издержки), в частности соотношения таких издержек и гражданско-правовых убытков, остается дискуссионной⁵.

В соответствии с п. 2 ст. 15 Гражданского кодекса Российской Федерации⁶ (далее – ГК РФ) под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права. Данная формулировка дает основания ряду специалистов придерживаться позиции, согласно которой издержки, связанные с рассмотрением дела, по сути, представляют собой убытки, обусловленные необходимостью восстановления нарушенного права, взыскиваемые в определенном процессуальном порядке⁷.

На наш взгляд, различия между возмещением убытков и возмещением судебных издержек носят существенный характер. Основанием возмещения убытков (условиями для возникновения обязательства вследствие причинения внедоговорного вреда) являются противоправность действий (бездействия) определенного лица, причинная связь между действием (бездействием) и причинением вреда, вина причинителя вреда⁸. Для взыскания судебных издержек по общему правилу достаточно установить лишь факт их несения обратившимся за возмещением лицом, в пользу которого принят итоговый судебный акт по делу, их размер и то, что соответствующие издержки связаны с рассмотрением дела (п. 10 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 января 2016 г. № 1 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, связанных с рассмотрением дела»⁹; далее – постановление Пленума о возмещении издержек).

Учитывая изложенное, важно иметь в виду, что в подавляющем большинстве случаев квалификация издержек, связанных с рассмотрением дела, в качестве убытков сделала бы невозможными доказывание оснований их присуждения и, следовательно, возмещение таких затрат.

Поскольку право на судебную защиту выступает абсолютным конституционным правом каждого, вряд ли можно обосновать, что само по себе предъявление и поддержание в суде административного иска, в удовлетворении которого впоследствии отказано, образует противоправное поведение (противоправные действия).

Равным образом сложно утверждать, что процессуальные действия административного ответчика, направленные на опровержение доводов административного истца, при одном лишь условии удовлетворения заявленных требований должны рассматриваться как противоправные. В связи с отсутствием самих противоправных действий становится невозможным доказать причинно-следственную связь между ними и наступившими у обратившегося за возмещением убытков лица неблагоприятными последствиями (причинением вреда). Весьма проблематичными зачастую будут также попытки обнаружения какой-либо вины в действиях проигравшей стороны спора.

Изложенное, по всей видимости, должно убедительно свидетельствовать о существенном несовпадении таких понятий, как убытки в гражданском праве и судебные издержки, а также о преимуществах правового регулирования возмещения издержек, связанных с рассмотрением дела, нормами процессуального законодательства, которые предусматривают соответствующие правовой природе судебных издержек основания, порядок их взыскания, основания освобождения от возмещения судебных издержек и т. п.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации, давая определение судебных расходов, в число которых входят судебные издержки, воздержался от ссылок на положения гражданского законодательства об убытках. Согласно п. 1 постановления Пленума о возмещении издержек судебные расходы представляют собой денежные затраты (потери), распределяемые в порядке, предусмотренном процессуальным правом. При этом очевидно, что понятие потерь, использованное в процитированном постановлении Пленума, не тождественно понятию потерь в гражданском праве (ст. 406¹ ГК РФ).

Как следует из положений п. 2–4 постановления Пленума о возмещении издержек, к судебным издержкам относятся расходы, которые понесены сторонами и иными лицами, участвующими в деле, лицами, содействующими осуществлению правосудия, в связи с производством по делу.

По смыслу ст. 106 КАС РФ, ст. 106 АПК РФ указанный в ней перечень судебных издержек не является исчерпывающим. К издержкам, связанным с рассмотрением дела, могут быть отнесены и иные признанные судом необходимыми расходы.

Долгое время в судебной практике и теории не был решен вопрос о том, возможно ли взыскание расходов, понесенных лицом в связи с досудебным урегулированием спора, формировани-

ем доказательственной и правовой базы будущего судебного дела до обращения в суд.

Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации была высказана позиция, согласно которой предпринимательская деятельность должна осуществляться в границах установленного правового регулирования, что предполагает необходимость оценки субъектами данной деятельности соответствия требованиям закона как принимаемых ими решений, так и требований, предъявляемых субъектами гражданского оборота и государственными органами.

Урегулирование спорных правовых вопросов, возникающих в ходе осуществления предпринимательской деятельности, следует рассматривать как элемент обычной хозяйственной деятельности независимо от того, осуществляется оно силами работников самой организации или с привлечением третьих лиц, специализирующихся в определенной области, по гражданско-правовому договору оказания услуг¹⁰.

Исходя из изложенного, можно прийти к выводу о том, что расходы, понесенные юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем в связи с досудебным урегулированием спора, формированием доказательственной и правовой базы будущего судебного дела до обращения в суд, по общему правилу не подлежат возмещению ни на основании АПК РФ, ни на основании норм гражданского законодательства об убытках.

После принятия постановлений Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 13923/10, от 18 октября 2011 г. № 5851/11 в судебной практике арбитражных судов стали встречаться категоричные суждения, согласно которым расходы, связанные с анализом доказательств, ознакомлением с судебной практикой, не относятся к судебным издержкам и возмещению по правилам процессуального законодательства не подлежат¹¹.

При этом практика судов общей юрисдикции соответствующего периода в значительной степени способствовала доступности правосудия для граждан и организаций, открыто идя на возмещение по правилам процессуального законодательства расходов, связанных с формированием доказательственной базы будущего судебного дела¹².

Примечательно, что и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации в разное время относил к судебным издержкам, в частности, расходы, понесенные в связи с получением выписки из Единого государственного реестра юридических лиц или Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей¹³, с переводом на русский язык иностранных документов¹⁴.

С учетом этого нам не представлялось правильным утверждать, что расходы, связанные с формированием правовой и доказательственной основы будущего судебного спора, не могут возмещаться выигравшей стороне в составе судебных издержек. Обосновывалось, что иная точка зрения по этому вопросу противоречила бы идеям развития в отечественном процессе правил о предварительном раскрытии доказательств, принципа концентрации процесса, реализации норм об обязательном представлении отзыва на иск. Виделось, что для квалификации тех или иных расходов в качестве судебных издержек определяющую роль должно играть их предназначение, а не время, когда они понесены (до или после возбуждения в суде гражданского дела)¹⁵.

Впоследствии такая позиция нашла закрепление в п. 2 постановления Пленума о возмещении издержек. Пленум Верховного Суда Российской Федерации разъяснил, что расходы, понесенные административным истцом в связи с собиранием доказательств до предъявления искового заявления в суд, могут быть признаны судебными издержками, если несение расходов было необходимо для реализации права на обращение в суд и собранные до предъявления иска доказательства соответствуют двум требованиям: относимости и допустимости. Недостоверность доказательств сама по себе не является основанием для отказа в возмещении расходов по собиранию доказательств (например, результат оценки имущества, содержащийся в отчете оценщика, составленном до обращения в суд, зачастую в какой-то степени отличается от результата оценки, принятого судом после исследования всех имеющихся в деле доказательств и положенного в основу судебного решения).

Так, административному истцу могут быть возмещены расходы, связанные с легализацией иностранных официальных документов, обеспечением нотариусом до возбуждения дела в суде судебных доказательств (например, доказательств, подтверждающих размещение определенной информации в сети Интернет), расходы на оформление доверенности представителя при условии, если такая доверенность выдана для участия представителя в конкретном деле или конкретном судебном заседании по делу.

Расходы на оформление генеральной доверенности не подлежат возмещению в качестве судебных издержек, поскольку такие расходы не связаны непосредственно с рассмотрением определенного дела, и, в свою очередь, их возмещение в рамках отдельного дела могло бы привести к случаям злоупотребления правом путем неоднократного обращения в суд в ходе разных

судебных процессов за возмещением одних и тех же затрат.

По общему правилу расходы, обусловленные рассмотрением, разрешением и урегулированием спора во внесудебном порядке (например, обусловленные обжалованием решения органа государственной власти в порядке подчиненности), не являются судебными издержками и не возмещаются согласно нормам процессуального законодательства.

Вместе с тем в случаях, когда законом предусмотрен обязательный досудебный порядок урегулирования спора, расходы, вызванные соблюдением такого порядка, в том числе расходы по оплате юридических услуг, признаются судебными издержками и подлежат возмещению исходя из того, что у истца отсутствовала возможность реализовать право на обращение в суд без несения таких издержек (п. 2–4 постановления Пленума о возмещении издержек).

Основополагающее правило (принцип института судебных расходов) заключается в возмещении судебных расходов лицу, которое их понесло, за счет лица, не в пользу которого принят итоговый судебный акт по делу, например, решение суда первой инстанции, определение о прекращении производства по делу или об оставлении административного искового заявления без рассмотрения, судебный акт суда апелляционной, кассационной, надзорной инстанции, которым завершено производство по делу на соответствующей стадии процесса (п. 1 постановления Пленума о возмещении издержек).

Из данного принципа вытекает важный вывод о том, что судебные расходы не могут быть возложены на участника процесса, действия (бездействие) которого не повлекли необходимость (не послужили поводом) возбуждения судебного производства в целом либо производства по делу в суде определенной инстанции, поскольку такое лицо не является лицом, не в пользу которого принимается судебный акт по делу.

Так, с точки зрения автора, процессуальное законодательство не предусматривает возможности взыскания судебных расходов, связанных с рассмотрением дела судом первой инстанции, с заинтересованных лиц (третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований), с лиц, действующих осуществлению правосудия. Вместе с тем указанные лица могут стать носителями обязанности по возмещению судебных расходов при необоснованном предъявлении ими жалобы в суд вышестоящей инстанции либо заявления о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, так как именно в данных ситуациях само возникновение производства по делу на определенной стадии процес-

са и его продолжение ставятся в зависимость от действий таких лиц.

Основополагающее правило института судебных расходов не позволяет также взыскать судебные расходы с лица, привлеченного в судебный процесс в качестве лица, участвующего в деле, но не являющегося лицом, нарушившим либо оспорившим материальные права, свободы, законные интересы другого участника процесса.

На наш взгляд, судебный акт считается принятым не в пользу той или иной стороны спора, лица, подавшего жалобу в суд вышестоящей инстанции либо заявление о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, если принятие акта противоречит его материально-правовым и (или) процессуально-правовым интересам. Так, при прекращении производства по делу, оставлении заявления без рассмотрения, оставлении без удовлетворения апелляционной, кассационной жалобы по общему правилу принимается судебный акт, противоречащий процессуально-правовым интересам обратившегося в суд лица, которые заключались в принятии решения по существу спора, вынесении апелляционного, кассационного определения об отмене или изменении обжалованного судебного акта¹⁶. Судебное решение, как правило, принимается против материально-правовых и процессуально-правовых интересов одной из сторон спора.

Лица, участвующие в деле, материальным и процессуальным интересам которых не противоречит итоговый судебный акт по делу, а также лица, содействующие осуществлению правосудия, по общему правилу вправе претендовать на возмещение понесенных ими судебных расходов.

При этом долгое время в судебной практике и теории вызывал острые споры вопрос о возможности возмещения судебных расходов третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований (заинтересованных лиц в административном судопроизводстве).

В п. 14 информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2007 г. № 121 «Обзор судебной практики по вопросам, связанным с распределением между сторонами судебных расходов на оплату услуг адвокатов и иных лиц, выступающих в качестве представителей в арбитражных судах» (далее – информационное письмо № 121) была сформулирована правовая позиция, согласно которой судебные расходы на оплату услуг представителя, понесенные третьими лицами, не заявляющими самостоятельных требований относительно предмета спора, в связи с обжалованием ими судебных актов могут быть возмещены по правилам гл. 9 АПК РФ.

С учетом изложенного в судебной практике стали складываться две точки зрения по вопросу о возможности возмещения иных судебных расходов, понесенных третьими лицами, не заявляющими самостоятельных требований относительно предмета спора (прежде всего, связанных с их участием в рассмотрении дела судом первой инстанции).

Согласно первой точке зрения¹⁷, третье лицо без самостоятельных требований имеет право на возмещение только судебных расходов, понесенных в связи с подачей апелляционной, кассационной жалобы, которая была удовлетворена полностью либо частично. Иные судебные расходы третьему лицу, не заявляющему самостоятельных требований относительно предмета спора, на основании норм процессуального законодательства не возмещаются.

В подтверждение данной точки зрения приводились следующие аргументы.

Третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований относительно предмета спора, не предъявлявшие апелляционную, кассационную жалобу, не могут рассматриваться как лица, в пользу которых принимается судебный акт. Указанные лица имеют заинтересованность в деле (судебное решение может повлиять на их права или обязанности по отношению к одной из сторон спорного правоотношения), но решением суда с данных лиц ничего не взыскивается и им ничего не присуждается.

Возможность взыскания судебных расходов, понесенных в связи с подачей третьим лицом апелляционной или кассационной жалобы, обусловлена тем, что в этом случае третьему лицу без самостоятельных требований принадлежит активная роль в процессе, оно защищает свои права и законные интересы, затронутые обжалуемым судебным актом.

Кроме того, в обоснование данного подхода указывалось: поскольку процессуальный закон не предусматривает взыскание судебных расходов, понесенных лицами, в пользу которых принят судебный акт, с третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора¹⁸, названные лица не должны обладать правом на возмещение судебных расходов в случае удовлетворения иска в пользу той стороны, на которой они выступают.

На наш взгляд, строгое следование изложенной точке зрения создавало угрозу нарушения ч. 3 ст. 35 Конституции Российской Федерации, согласно которой никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда, ч. 3 ст. 55 данной Конституции, в соответствии с которой права гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в

какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Виделось очевидным, что привлечение третьего лица к участию в деле приводит к необходимости несения им судебных издержек, связанных с рассмотрением дела (расходы на оплату услуг адвокатов и иных лиц, оказывающих юридическую помощь, на проезд, проживание). В большинстве случаев третье лицо, привлеченное к участию в деле, не может отказаться от несения таких издержек, поскольку иначе в его отсутствие будут установлены обстоятельства, на основании которых впоследствии можно будет судить о его правах и обязанностях (ч. 2 ст. 69 АПК РФ). Таким образом, привлечение третьего лица к участию в деле неразрывно связано с понуждением его к несению определенных расходов, т. е. с лишением данного лица его имущества¹⁹.

С учетом изложенного сторонники точки зрения о том, что процессуальный закон не допускает возможности возмещения третьим лицам без самостоятельных требований судебных расходов, прямо не предусмотренных п. 14 информационного письма № 121, вынуждены были прийти к выводу о наличии у указанных лиц права на возмещение соответствующих расходов на основании норм гражданского законодательства о возмещении убытков²⁰.

На наш взгляд, наличие в процессуальном законодательстве пробелов правового регулирования в отношении порядка возмещения отдельных видов расходов, обусловленных судебной защитой нарушенного права, не способствовало оптимальной организации деятельности по отправлению правосудия. Необходимость возбуждения еще одного судебного производства для решения процессуальных вопросов, возникших в рамках другого судебного производства, свидетельствовала о неразвитости процессуально-правовой формы.

Предъявление в обозначенных ситуациях исков о взыскании убытков, как показано выше, делает фактически невозможной защиту прав участников судебного процесса и влечет увеличение нагрузки на судей, аппарат суда. Помимо того, что исковой порядок присуждения судебных расходов предполагает рассмотрение и разрешение двух дел вместо одного, он порождает практическую невозможность доказывания оснований их возмещения.

Если для возмещения судебных расходов по правилам процессуального законодательства достаточно доказать факт несения соответствующих расходов и обосновать их связь с разрешением дела, то рассмотрение отдельного иска о

взыскании убытков предполагает доказывание противоправности действий ответчика, причинно-следственной связи между этими действиями и наступившими последствиями. Вряд ли параллельное существование двух принципиально отличных друг от друга процедур реализации права на возмещение расходов, обусловленных участием в судебном споре, имело серьезное научно-теоретическое и (или) практическое обоснование²¹.

Согласно второй нашедшей отражение в судебной практике точке зрения²², третье лицо без самостоятельных требований обладает правом на возмещение судебных расходов, понесенных при рассмотрении дела в суде любой инстанции, независимо от того, подавало ли оно апелляционную либо кассационную жалобу.

Сторонники этой позиции, в том числе автор данной работы, опирались на то, что согласно процессуальному законодательству третьего лица, не заявляющие самостоятельных требований относительно предмета спора, пользуются процессуальными правами и несут процессуальные обязанности стороны, за исключением ряда прав. В числе прав, которые не могут подлежать реализации третьими лицами, не заявляющими самостоятельных требований, право на возмещение судебных расходов не поименовано.

Мы обращали внимание на то, что невозможность взыскания судебных расходов с третьего лица без самостоятельных требований в случае удовлетворения иска против стороны, на которой оно выступает, не свидетельствует о невозможности взыскания судебных расходов, понесенных третьим лицом без самостоятельных требований, в случае вынесения решения (постановления) в пользу той стороны, на которой указанное лицо участвует в деле. Это связано с тем, что третье лицо, не заявляющее самостоятельных требований относительно предмета спора, на какой бы стороне оно ни выступало, принципиальным образом не влияет на размер судебных издержек противоположной стороны спора (оно не наделено такими распорядительными правами сторон, как право на отказ от иска, признание иска, заключение мирового соглашения). Вместе с тем третье лицо, не заявляющее самостоятельных требований, как правило, привлекается к участию в деле по инициативе суда или стороны. Таким образом, указанное лицо вынуждено участвовать в рассмотрении дела и нести издержки, связанные с его рассмотрением, независимо от того, поддерживает ли оно позицию той стороны, на которой выступает, или нет²³.

Определенная точка в многолетней дискуссии по поводу возможности возмещения расходов, понесенных третьими лицами, не заявляю-

щими самостоятельных требований, была поставлена в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 7 июня 2012 г. № 14592/11. Из текста названного постановления вытекает позиция о том, что если третье лицо было правомерно привлечено к участию в деле на стороне, в пользу которой вынесен итоговый судебный акт, и приняло в нем активное участие, то оно имеет право на возмещение судебных расходов, понесенных как в суде первой, так и последующих инстанций, по правилам, предусмотренным процессуальным законодательством.

Вместе с тем интересно отметить, что в судах общей юрисдикции еще долгое время складывалась разная практика по вопросу о возможности возмещения судебных расходов третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора²⁴.

По итогам сложных дискуссий в п. 2 Пленума о возмещении издержек была закреплена позиция, согласно которой к судебным издержкам относятся расходы, которые понесены лицами, участвующими в деле, включая третьих лиц, заинтересованных лиц в административном деле (ст. 94 ГПК РФ, ст. 106 АПК РФ, ст. 106 КАС РФ).

С учетом изложенного представляется обоснованным также последовавшее затем дополнение процессуального законодательства, в частности ст. 111 КАС РФ, нормой, согласно которой судебные издержки, понесенные заинтересованными лицами (третьими лицами без самостоятельных требований), участвовавшими в деле на стороне, в пользу которой принят судебный акт, могут быть возмещены указанным лицам, если их фактическое процессуальное поведение способствовало принятию данного судебного акта.

В судебной практике также возникли разные точки зрения по вопросу о том, на какую из сторон следует отнести судебные расходы, если орган власти, должностное лицо после предъявления требований в суд, но до разрешения спора добровольно удовлетворил заявленные требования, а гражданин, организация не отказались от них.

Согласно первой точке зрения²⁵, если при добровольном удовлетворении ответчиком (органом власти, должностным лицом) требований истца (заявителя) после принятия заявления к производству истец (заявитель) не заявляет об отказе от своих требований, настаивает на их удовлетворении, суд принимает решение об отказе в удовлетворении иска (заявления), в котором указывает на взыскание судебных расходов с истца (заявителя).

Сторонники данного мнения исходили из следующего. При добровольном удовлетворении от-

ветчиком (органом власти, должностным лицом) заявленных требований после возбуждения производства по делу в суде у истца (заявителя) нет права на удовлетворение его материально-правовых требований, так как права, законные интересы истца (заявителя) не нуждаются в защите (отсутствует факт повода к иску).

Поскольку в рассматриваемой ситуации принималось судебное решение об отказе в удовлетворении требований, у суда, по мнению сторонников первой точки зрения, не было правовых оснований для взыскания судебных расходов с ответчика (органа власти, должностного лица).

На наш взгляд, данная позиция нуждалась в пересмотре.

Согласно второй точке зрения²⁶, при принятии решения об отказе в удовлетворении иска (заявления) в связи с добровольным удовлетворением ответчиком (органом власти, должностным лицом) требований истца (заявителя) после возбуждения производства по делу в суде следовало исходить из того, что заявленные требования фактически удовлетворены. В указанном случае, несмотря на то что суд принимает решение об отказе в удовлетворении иска (заявления), судебные расходы подлежат взысканию с ответчика (органа власти, должностного лица).

Нам представлялось, что данная точка зрения согласуется с принципом института судебных расходов, согласно которому судебные расходы возмещаются правой стороне в споре за счет неправой²⁷. Если изложенные в исковом заявлении требования на момент обращения в суд являлись законными и обоснованными, т. е. предъявление иска было вызвано противоправными действиями (бездействием) ответчика (органа власти, должностного лица), то факт добровольного удовлетворения соответствующих требований после реализации конституционного права лица на обращение в суд не должен влечь неблагоприятных имущественных последствий для правой стороны спора.

В свою очередь, отказ от иска (заявления) в связи с добровольным удовлетворением предъявленных в суд требований является правом истца (заявителя), а не его обязанностью.

При этом в отдельных случаях истец (заявитель) заинтересован в том, чтобы решением суда об отказе в удовлетворении его требований был установлен факт ненадлежащего исполнения ответчиком (органом власти, должностным лицом) конкретных обязанностей. Например, после установления факта ненадлежащего исполнения определенной обязанности гражданин, получивший фактическое удовлетворение своих публично-правовых требований, может предъявить иск о возмещении причиненных ему убыт-

ков. Следовательно, нам представлялось, что такое распорядительное действие, как отказ от иска (заявления), не может рассматриваться в качестве необходимого условия для возмещения судебных расходов, понесенных правой стороной спора. Между тем при отсутствии такого отказа суд вправе, рассмотрев дело по существу, прийти к выводу о том, что у ответчика (органа власти, должностного лица) не имелось спорной обязанности. В данной ситуации ответчик (орган власти, должностное лицо), добровольно удовлетворивший необоснованные требования после принятия заявления к производству, вправе предъявить иск о возврате неосновательного обогащения, воспользоваться иными способами защиты прав. В свою очередь, при отказе от иска (заявления) возможности суда по проверке обоснованности предъявленных требований носят более узкий характер.

Видится, что в ст. 101 ГПК РФ «Распределение судебных расходов при отказе от иска и заключении мирового соглашения» не случайно использовано более общее, чем «отказ от иска», понятие неподдержания исковых требований.

Например, истец одновременно с подачей заявления в суд может заявить ходатайство о рассмотрении дела в его отсутствие. В данном случае при добровольном удовлетворении ответчиком обоснованных требований истца после принятия искового заявления к производству и несовершении истцом каких-либо иных процессуальных действий суд вынужден принять решение об отказе в удовлетворении заявленных требований. Исходя из вышеизложенных доводов сторонников второй точки зрения, в указанной ситуации судебные расходы должны взыскиваться с ответчика. В рамках соответствующей логики рассуждений такое же процессуальное решение, по-видимому, должно быть принято, если истец, явившийся в судебное заседание, на подготовительном этапе судебного заседания, проводимого в стадии судебного разбирательства, заявит судье (председательствующему в судебном заседании), что он не поддерживает иск, но не откажется от иска.

С учетом изложенного, вопрос о правомерности первой точки зрения вставал ребром при рассмотрении следующей правоприменительной ситуации. Речь идет о распределении судебных расходов при добровольном удовлетворении требований истца (заявителя) после принятия заявления к производству в случае, когда истец (заявитель), зная об удовлетворении своих требований, продолжает настаивать на них.

Нам виделось, что и в данной ситуации в решении об отказе в удовлетворении заявленных требований следует указывать на взыскание су-

дебных расходов с ответчика. Это основано на том, что в указанном случае (как и предыдущих) отказ в удовлетворении иска (заявления) обусловлен исключительно необходимостью неприменения к ответчику (органу власти, должностному лицу) мер государственного принуждения в связи с добровольным удовлетворением им требований истца (заявителя)²⁸. Отказ в удовлетворении требований при данных обстоятельствах не может иметь своим последствием возложение на правую сторону спора расходов, связанных с судебной защитой от имевших место противоправных действий (бездействия).

Представлялось, что иной подход может быть расценен как фактическое понуждение истца (заявителя) к отказу от предъявленного им иска (заявления), поскольку отсутствие такого отказа будет означать невозможность возмещения расходов, связанных с защитой нарушенного или оспоренного права, что, в свою очередь, может рассматриваться как существенное ущемление конституционного права каждого на судебную защиту его прав и свобод (ч. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации)²⁹.

Изложенные выше рассуждения впоследствии были восприняты высшим судебным органом страны и нашли отражение в п. 26 постановления Пленума о возмещении издержек, согласно которому отказ от иска является правом, а не обязанностью истца, поэтому возмещение судебных издержек истцу при указанных обстоятельствах не может быть поставлено в зависимость от заявления им отказа от иска. Следовательно, в случае добровольного удовлетворения исковых требований ответчиком после обращения истца в суд и принятия судебного решения по такому делу судебные издержки также подлежат взысканию с ответчика.

Основополагающее правило, принцип института судебных расходов, заключающийся в возмещении их правой стороне спора за счет неправой, особым образом реализуется при проверке и пересмотре актов правосудия.

Так, согласно разъяснениям, данным в п. 30 постановления Пленума о возмещении издержек, лицо, подавшее апелляционную, кассационную или надзорную жалобу, а также иные лица, фактически участвовавшие в рассмотрении дела на соответствующей стадии процесса, но не подававшие жалобу, имеют право на возмещение судебных издержек, понесенных в связи с рассмотрением жалобы, в случае, если по результатам рассмотрения дела принят *итоговый судебный акт* в их пользу.

В свою очередь, с лица, подавшего апелляционную, кассационную или надзорную жалобу, в удовлетворении которой отказано, могут быть

взысканы издержки других участников процесса, связанные с рассмотрением жалобы.

Издержки, понесенные в связи с пересмотром вступившего в законную силу судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, возмещаются участникам процесса исходя из того, в пользу какой стороны спора принят *итоговый судебный акт* по соответствующему делу.

Понесенные участниками процесса издержки подлежат возмещению при условии, что они были обусловлены их фактическим процессуальным поведением на стадии рассмотрения дела судом апелляционной, кассационной или надзорной инстанции, на стадии пересмотра вступившего в законную силу судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Полагаем, что по смыслу приведенных разъяснений при удовлетворении жалобы лица, участвующего в деле, и направлении дела на новое рассмотрение судебные расходы, связанные с подачей жалобы, могут быть возмещены такому лицу лишь после принятия в его пользу судебного акта судом нижестоящей инстанции. В противном случае при отмене судебного решения по безусловным основаниям, направлении дела на новое рассмотрение и принятии по результатам нового рассмотрения такого же судебного решения судебные расходы необоснованно возлагались бы на сторону, в пользу которой в итоге разрешен материально-правовой спор. Вместе с тем сторона, в пользу которой состоялось решение суда, не должна нести ответственность за допущенные судом процессуальные ошибки.

Вышеизложенное подтверждает разумность нормы ч. 3 ст. 111 КАС РФ, ч. 2 ст. 112 АПК РФ, согласно которой в случаях, когда суд вышестоящей инстанции не разрешил вопроса о распределении судебных расходов по делу, данный вопрос должен решить суд первой инстанции по заявлению лица, заинтересованного в его разрешении.

В свою очередь, в п. 28 постановления Пленума о возмещении издержек разъяснено, что после принятия итогового судебного акта по делу лицо, участвующее в деле, вправе обратиться в суд с заявлением по вопросу о судебных издержках, понесенных в связи с рассмотрением дела, о возмещении которых не было заявлено при его рассмотрении.

При рассмотрении заявления по вопросу о судебных издержках суд разрешает также вопросы о распределении судебных издержек, связанных с рассмотрением данного заявления. С учетом этого заявление о возмещении судебных издержек, понесенных в связи с рассмотрением заявления по вопросу о судебных издержках, поданное после вынесения определения по вопросу о судеб-

ных издержках, не подлежит принятию к производству и рассмотрению судом.

Такие разъяснения способствуют оптимальной организации судопроизводства и не позволяют участникам процесса неоднократно ставить перед судом вопросы о распределении судебных расходов, *о которых они могли заявить прежде*.

Еще один проблемный вопрос судебной практики, связанный с обеспечением полной судебной защиты по административным делам, касается возмещения судебных расходов, понесенных при рассмотрении и разрешении отдельных процессуальных вопросов после разрешения административного дела по существу.

Определенные разъяснения на этот счет были даны в п. 31 постановления Пленума о возмещении издержек, согласно которому судебные издержки, понесенные заявителем на стадии исполнения решения суда, связанные с участием в судебных заседаниях по рассмотрению заявлений должника об отсрочке, рассрочке исполнения решения суда, изменении способа и порядка его исполнения, возмещаются должником (ст. 111, 112 КАС РФ).

Вместе с тем круг процессуальных вопросов, которые могут разрешаться судом после принятия итогового судебного акта по делу, шире обозначенного в процитированном пункте. К таким вопросам можно отнести, например, и вопросы о разъяснении решения суда, в том числе по инициативе заявителя, о принятии дополнительного решения, повороте исполнения, наложении судебного штрафа.

Полагаем, что при возмещении судебных расходов, понесенных лицами, участвующими в деле, в связи с рассмотрением судом таких вопросов (например, расходов на оплату услуг представителя, участвовавшего в судебном заседании) нужно опять же исходить из основополагающего правила, принципа института судебных расходов, заключающегося в возмещении судебных расходов лицу, которое их понесло, за счет лица, не в пользу которого принят итоговый судебный акт по делу (п. 1 постановления Пленума о возмещении издержек).

Важно в очередной раз подчеркнуть, что из указанного принципа вытекает практический и теоретический вывод о том, что судебные расходы не могут быть возложены на участника процесса, действия (бездействие) которого не повлекли необходимости (не послужили поводом) возбуждения судебного производства в целом либо производства по делу в суде определенной инстанции³⁰.

Исходя из этого полагаем, что по общему правилу судебные расходы, понесенные при рассмотрении и разрешении судом отдельных процессу-

альных вопросов после разрешения административного дела по существу, должны возмещаться за счет лица, участвующего в деле, не в пользу которого принят итоговый судебный акт по административному делу независимо от результата рассмотрения данных частных вопросов. Например, судебные расходы, понесенные в связи с рассмотрением заявления административного истца о разъяснении решения суда, о принятии дополнительного решения, должны быть возмещены административным ответчиком, против которого принято решение по административному делу, даже если в разъяснении решения, принятии дополнительного решения отказано.

Это обусловлено тем, что соответствующие вопросы могли (должны были) решаться судом ранее, в том числе непосредственно после разрешения спора по существу. Вместе с тем сторона, в связи с действиями которой возбуждено производство по административному делу (лицо, нарушившее или оспорившее субъективное публичное право) обязано нести судебные расходы, связанные с совершением всех процессуальных действий по делу, объем и сложность которых никогда нельзя с точностью спрогнозировать заранее. В свою очередь, разрешение тех или иных процессуальных вопросов в отдельном судебном заседании после разрешения спора по существу само по себе не может прекращать или изменять обязанность стороны, против которой принято судебное решение, по возмещению судебных расходов, связанных с рассмотрением соответствующего административного дела (совершением всех процессуальных действий, необходимых для его правильного рассмотрения и разрешения).

Конечно, при этом подлежат применению нормы об оценке судом разумности судебных расходов (п. 11, 13 постановления Пленума о возмещении издержек), добросовестности процессуального поведения лиц, участвующих в деле (п. 32 постановления Пленума о возмещении издержек).

Из указанного общего правила распределения судебных расходов, несомненно, должны быть сделаны определенные исключения. Например, в случае, когда в удовлетворении административного иска отказано, но в отдельном судебном заседании после разрешения административного дела по существу рассматривается вопрос о взыскании с административного ответчика штрафа за непредставление им без уважительных причин истребованных судом доказательств, нет оснований для взыскания соответствующих судебных расходов с административного истца. В противном случае на административного истца несправедливо возлагались бы неблагоприятные последствия явно неправомерного процессуаль-

ного поведения административного ответчика. Полагаем, что соответствующие расходы не подлежат распределению судом и остаются на лицах, которые их понесли³¹.

Расходы, не связанные с разрешением судом тех или иных процессуальных вопросов после принятия итогового судебного акта по делу, но связанные с участием сторон в такой административной процедуре, как исполнительное производство, возмещаются по правилам, предусмотренным гл. 16 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»³².

В судебной практике также неоднократно возникал закономерный вопрос о том, каким образом возмещаются судебные расходы при отказе в удовлетворении административного иска процессуального истца, освобожденного от уплаты судебных расходов.

Согласно положениям ст. 80 ГПК РСФСР прокурор и другие процессуальные истцы освобождались от уплаты судебных расходов *в доход государства*.

Вместе с тем ст. 94 ГПК РСФСР прямо указывала, что при отказе полностью или частично в иске органам прокуратуры, а также органам государственного управления, профсоюзам, государственным учреждениям, предприятиям, колхозам и иным кооперативным и общественным организациям или отдельным гражданам, начавшим дело в защиту прав и интересов других лиц, ответчику возмещаются из средств бюджета понесенные им судебные издержки полностью или пропорционально той части исковых требований, в которой истцу отказано.

С 90-х гг. прошлого века написано несколько процессуальных законов, каждый из которых и все они вместе взятые, вряд ли когда-либо смогут сравниться по своей логической стройности, теоретической обоснованности с текстом ушедшего в прошлое источника советского права. При этом, к сожалению, те или иные непроработанные положения меняющегося современного законодательства со временем начинают восприниматься как нормальные и переходить из кодекса в кодекс.

Это произошло, на наш взгляд, и с нормами процессуального права об освобождении прокурора и других процессуальных истцов от уплаты судебных расходов. Изначально более лаконичные, чем в ГПК РСФСР, нормы, говорящие лишь об освобождении процессуальных истцов от уплаты судебных расходов, были включены в ч. 2 ст. 45, ч. 2 ст. 46 ГПК РФ. Впоследствии они же восприняты в ч. 4 ст. 39, ч. 5 ст. 40 КАС РФ. При этом примечательно, что в АПК РФ подобные нормы вообще отсутствовали. Несмотря на это

в п. 15 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 марта 2012 г. № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе»³³ была закреплена позиция, освобождающая прокурора от несения судебных расходов: «если по результатам рассмотрения арбитражным судом заявления прокурора принято решение об отказе в удовлетворении требований прокурора, судебные расходы стороны, в пользу которой принят судебный акт, подлежат возмещению за счет казны Российской Федерации».

В то же время содержащаяся в ст. 94 ГПК РСФСР норма, регулировавшая порядок возмещения ответной стороне спора судебных расходов в случае отказа в удовлетворении требований процессуального истца, не была включена ни в один новый процессуальный кодекс. Это обстоятельство, соответственно, породило вопросы о возможности возмещения таких расходов и механизме их возмещения.

Как было сказано выше, основополагающий принцип института судебных расходов гарантирует возмещение судебных расходов лицу, которое их понесло. Непринятие по заявлению стороны решения о возмещении судебных расходов возможно лишь по делам бесспорного характера³⁴.

Таким образом, не возникает сомнений, что соответствующие расходы должны возмещаться. Однако далее встает вопрос о лице, которое их возмещает, и о механизме возмещения.

Современная судебная практика исходит из того, что в данном случае судебные расходы стороны, в пользу которой принят судебный акт, подлежат возмещению за счет казны. В свою очередь, согласно ст. 165, 242² Бюджетного кодекса Российской Федерации³⁵ судебные акты по искам к Российской Федерации, в том числе о взыскании денежных средств за счет казны Российской Федерации, исполняет Министерство финансов Российской Федерации³⁶.

Вместе с тем в целом, с точки зрения автора, в настоящее время смысл освобождения прокурора (иных лиц, именуемых в теории гражданского процесса процессуальными истцами), финансируемого за счет бюджетных средств, от возмещения судебных расходов, остается не ясным, поскольку эти расходы всё равно приходится возмещать другим органам власти, не вдающимся в силу своей компетенции в характер рассмотренных судом вопросов и, соответственно, лишённых возможности адекватно оценивать разумность, необходимость понесенных расходов. Полагаем, что в перспективе (рано или поздно) новое правовое регулирование должно приобрести логическую непротиворечивость и строй-

ность, для чего достаточно исключить из процессуального законодательства нормы об освобождении прокурора (иных лиц, именуемых в теории гражданского процесса процессуальными истцами) от уплаты судебных расходов, что лишь повысит уровень их ответственности за участие в процессах, а также обоснованность процессуальных решений относительно разумности и соразмерности понесенных судебных расходов. При этом судебные расходы всё равно будут возмещаться выигравшей стороне спора за счет бюджетных средств³⁷.

В судебной практике также неоднократно возникал и продолжает возникать³⁸ вопрос о том, как осуществляется взыскание судебных расходов при принятии решений против органов власти, не обладающих статусом юридического лица, должностных лиц.

В данном случае интересно отметить следующее. В ст. 31 ГПК РСФСР было установлено, что способность иметь гражданские процессуальные права и обязанности (гражданская процессуальная правоспособность) признается в равной мере за всеми гражданами СССР, а также за государственными предприятиями, учреждениями, организациями, колхозами, иными кооперативными организациями, их объединениями, другими общественными организациями, пользующимися правами юридического лица.

Вместе с тем еще в период действия данной правовой нормы в доктрине цивилистического процесса обосновано следующее. Если органы государственной власти намерены участвовать в процессе в целях защиты публичных (государственных) интересов, то условием надления их гражданской процессуальной правоспособностью является наличие у этих органов определенной компетенции, а не статуса юридического лица. Напротив, в случаях, когда органы государственной власти защищают в суде свои собственные гражданские (имущественные) права и законные интересы, условием надления их гражданской процессуальной правоспособностью выступает наличие у них статуса юридического лица³⁹.

Вероятно, с учетом соответствующих положений процессуальной доктрины нормы, посвященные процессуальной правоспособности участников процесса, в АПК РФ и ГПК РФ были сформулированы уже иначе, чем в ГПК РСФСР. В соответствии со ст. 36 ГПК РФ гражданская процессуальная правоспособность признается в равной мере за всеми гражданами и организациями, обладающими согласно законодательству Российской Федерации правом на судебную защиту прав, свобод и законных интересов. В силу ч. 1 ст. 43 АПК РФ способность иметь процессу-

альные права и нести процессуальные обязанности (процессуальная правоспособность) признается в равной мере за всеми организациями и гражданами, обладающими согласно федеральному закону правом на судебную защиту в арбитражном суде своих прав и законных интересов.

В современной процессуально-правовой литературе также утверждается, что для органов государственной власти арбитражная процессуальная правосубъектность возникает с момента их образования и наделения соответствующей компетенцией⁴⁰.

Известно, что вопрос об определении понятия «государственный орган» и его признаках является дискуссионным в отечественной правовой доктрине. Вместе с тем представляется, что структурное подразделение определенного государственного органа в конституционно-правовом смысле этого термина в силу наделения его компетенцией по рассмотрению дел об административных правонарушениях, принятию определенных правовых актов приобретает статус органа государственной власти в смысле, который вкладывается в соответствующее понятие в нормах процессуального законодательства (см., например, ст. 23.25 КоАП РФ).

В случаях, когда наряду с такими органами или должностными лицами к участию в деле в качестве ответчиков привлекаются вышестоящие органы (организации), обладающие статусом юридического лица (главные распорядители бюджетных средств), при принятии решения об удовлетворении заявленных требований судебные расходы взыскиваются с последних. Сложности возникают в ситуациях, когда на ответной стороне участвует только орган, не имеющий статуса юридического лица, лицевого счета в органе Федерального казначейства, либо должностное лицо. Судебные расходы не могут быть взысканы с органа, организации, не являющейся участником гражданского оборота (например, подразделения службы судебных приставов), либо из личных средств должностного лица, которое совершало оспариваемые действия (принимало оспариваемые решения) не в личном качестве, а выполняя возложенные на него служебные полномочия. В то же время в судебной практике высказывается позиция, что их нельзя взыскать и с организации, обладающей статусом юридического лица, если она не была привлечена к участию в деле, так как суд не может разрешать вопроса о правах и обязанностях лица, не являющегося участником процесса.

Таким образом, важный момент, касающийся участия на ответной стороне спора должностных лиц или органов, не обладающих статусом юридического лица, видится в необходимости

привлечения к участию в соответствующих делах также вышестоящего органа, организации (главного распорядителя бюджетных средств) в целях возможного взыскания заявителем судебных расходов в случае удовлетворения его требований. Так, в п. 51 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства»⁴¹ разъяснено, что при удовлетворении заявления об оспаривании постановления судебного пристава-исполнителя об оценке имущества должника судебные расходы по делу подлежат возмещению привлеченным к участию в деле территориальным органом ФССП России, в котором осуществляет (осуществляло) служебную деятельность указанное должностное лицо.

Думается, что в случае если суд первой инстанции всё же не привлёк к участию в деле лицо, с которого могут быть взысканы судебные расходы, решение суда, обжалованное в суд вышестоящей инстанции в части распределения судебных расходов, может быть отменено судом вышестоящей инстанции именно в этой части. В дальнейшем устранение допущенной судебной ошибки возможно путем привлечения соответствующего лица к участию в деле и разрешения после этого вопроса о судебных расходах.

Вместе с тем важно отметить формирование в судебной практике новых подходов к взысканию судебных расходов, которые в дальнейшем, возможно, станут общепринятыми.

Например, в п. 1.2 Рекомендаций Научно-консультативного совета при Федеральном арбитражном суде Восточно-Сибирского округа, выработанных по итогам заседания, состоявшегося 20 октября 2011 г. в г. Улан-Удэ, сказано: «В случае если участвующее в деле лицо, на которое по результатам рассмотрения дела должны быть отнесены судебные расходы, финансируется за счет бюджетных средств и не имеет своего расчетного счета, суд вправе в резолютивной части решения указывать о взыскании судебных расходов со стороны за счет казны соответствующего публично-правового образования»⁴².

Конституционный Суд Российской Федерации признал неконституционными подп. 1 п. 3 ст. 158 и п. 10 ст. 242³ Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также ч. 1 ст. 358 КАС РФ в той мере, в какой они – по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой в системе действующего правового регулирования, – исключают возможность исполнения судебного решения о возмещении судебных расходов, присужденных решением суда в связи с признанием незаконными действий (бездействия) ор-

гана государственной власти (государственного органа), у которого отсутствует лицевой счет в органах Федерального казначейства. Впредь до внесения в законодательство изменений в целях обеспечения в соответствии с действующим бюджетным законодательством исполнимости судебного акта по делу о взыскании судебных расходов в связи с признанием незаконными действий (бездействия) органа государственной власти (государственного органа) или его должностных лиц правоприменительным органам предписано исходить из необходимости изменения судом по заявлению взыскателя способа и порядка исполнения такого судебного акта путем привлечения к субсидиарной ответственности вышестоящего по отношению к должнику органа государственной власти, имеющего лицевой счет в органах Федерального казначейства⁴³.

Одним из наиболее обсуждаемых в теории и практике является вопрос оценки судом разумности расходов на оплату услуг представителя. По данному вопросу высказано и написано больше, чем по любому другому конкретному вопросу института судебных расходов. При этом очевидно, на наш взгляд, что популярность данного вопроса и непримиримость позиций на этот счет связана с интересами определенных профессиональных групп в решении соответствующего вопроса в свою пользу.

В свою очередь, научный (сравнительно-правовой) подход к изучению проблемы, как представляется, позволяет ясно увидеть следующее.

Среди ведущих правовых систем мира не существует, пожалуй, таких, в которых судебные расходы возмещались бы участникам спора в полном (неограниченном) размере. В значительном числе юрисдикций размер таких расходов оценивается на основе судебного усмотрения и (или) нормативно установленных тарифов. Более того, в некоторых правовых системах (ярким примером служат США) общим правилом является оставление судебных расходов на сторонах, которые их понесли. Разумность расходов на оплату услуг представителя оценивается с использованием целого ряда сложных критериев также при рассмотрении и разрешении дел Европейским Судом по правам человека⁴⁴.

Нельзя не учитывать, на наш взгляд, что существующее положение вещей, при котором и та и другая сторона спора и (или) ее представитель осознают, что участие в судебной тяжбе само по себе не будет служить для них источником обогащения, а, скорее всего, повлечет определенные затраты, в значительной степени сдерживает перенесение в суд споров, которые можно было бы разрешить в досудебном порядке, и, соответственно, – неоправданный рост судебной

нагрузки. Иное правовое регулирование с большой вероятностью будет стимулировать сутяжничество и использование процесса в суде как средства материального обогащения адвокатов, иных профессиональных юристов.

Принимая во внимание то, что, по крайней мере, один из участников процесса почти всегда убежден в своей правоте, возмещение расходов на представителя в неограниченном размере (как общее правило) будет стимулировать к более продолжительному ведению процесса в суде, по итогам которого сторона сможет продемонстрировать процессуальному оппоненту свою правоту, взыскав с него в виде своеобразной «кары» судебные расходы, понесенные в связи с длительной судебной процедурой, которая будет казаться справедливым и должным возмездием за нарушение (оспаривание) права.

Во всяком случае, возмещение по общему правилу судебных расходов на оплату услуг представителя в полном (неограниченном) размере приведет к тому, что само по себе обращение в суд и длительное судебное разбирательство по делу будут нередко выгодны (по крайней мере, в психологическом плане) одной из сторон.

Вместе с тем следует признать, что ввиду правовой и фактической сложности и неоднозначности складывающихся в современном мире конфликтов, исход их бывает сложно предсказать даже тем, кто эти конфликты ежедневно разрешает. Именно поэтому нормы о судебных расходах должны обеспечивать разумный баланс интересов сторон, ищущих (пусть даже ошибаясь) защиты своих прав в суде, а не служить средством обогащения наиболее профессиональных юристов. При таком положении вещей институт судебных расходов, с одной стороны, не ограничивает доступа к правосудию широкому кругу граждан, обеспечивая его лишь тем, кто может позволить себе высококачественные юридические услуги, а с другой – служит стимулом для правой стороны спора не затягивать и не использовать процесс в суде как средство давления или кары для своего оппонента⁴⁵.

В то же время в современном состязательном процессе вопрос о разумности расходов на оплату услуг представителя, факт оплаты которых подтверждается доказательствами, как и подавляющее большинство возникающих в суде вопросов, должен решаться на основе принципа состязательности (с учетом внимательного исследования судом всех доводов лиц, участвующих в деле). Снижение расходов на оплату услуг представителя исключительно по инициативе суда должно допускаться в крайних случаях⁴⁶.

Многие годы значительное внимание в теории и судебной практике уделяется также про-

блеме так называемого «гонорара успеха»⁴⁷, т. е. включению в договоры между доверителями и судебными представителями условий, согласно которым оплата труда последних ставится в зависимость от конкретного результата их деятельности, выражающегося в принятии судом определенного решения по спорному вопросу (решения в интересах доверителя).

Вместе с тем, наш взгляд, в плоскости процессуальных правоотношений данная проблема давно утратила свою объективную практическую актуальность.

Полагаем, что исходя из п. 1, 10, 11, 13 постановления Пленума о возмещении издержек возмещение судебных расходов с проигравшей стороны спора не требует оценки содержания условий гражданско-правового договора между представителем и представляемым. Судебные расходы на представителя могут возмещаться лицу, в пользу которого принято решение по делу, даже в случаях, когда письменный договор между представителем и представляемым не составлялся, но соответствующие расходы понесены, связаны с рассмотренным делом и являются разумными.

В заключение анализа многочисленных конкретных вопросов теории и практики применения норм института судебных расходов хотелось бы еще раз отметить, что вопросы правильного применения судами норм о возмещении судебных расходов обеспечивают гарантированное Конституцией Российской Федерации право на эффективную и полную судебную защиту прав, свобод и законных интересов, вытекающих из публичных правоотношений. С учетом этого полагаем, что данные вопросы заслуживают самого внимательного и детального анализа.

¹ По делу о проверке конституционности части второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» в связи с жалобами граждан А. Ф. Кутиной и А. Ф. Поварничиной : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 ноября 2008 г. № 11-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² По делу о проверке конституционности положений статьи 111, части 5 статьи 247 и пункта 2 части 1 статьи 248 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, частей 1 и 2 статьи 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами гражданки Н. Б. Слободяник и федерального государственного бюджетного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июля 2017 г. № 20-П ; По делу о проверке конституционности подпункта 1 пункта 3 статьи 158 и пункта 10 статьи 242.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также части 1 статьи 358 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Ю. А. Рейнхеммеля : постановление Консти-

туционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2021 г. № 37-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См. об этом подробнее: *Опалев Р. О.* Вопросы судопроизводства в арбитражных судах : решения и аргументы, которыми можете воспользоваться и вы : науч.-прикладное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Инфотропик Медиа, 2014. С. 98–101 ; *Ильин А. В.* К вопросу о дискретном характере права на возмещение судебных расходов // Российский юридический журнал. 2011. № 2 (77). С. 185–190.

⁴ См. об этом подробнее: Судебные расходы в арбитражном процессе : комментарий и постатейные материалы к главе 9 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации / И. В. Решетникова, И. В. Курганникова. М. : Волтерс Клувер, 2008. С. 7 и др.

⁵ См. об этом, например: *Афанасьев С. Ф.* О понимании института судебных расходов и его соотношении с убытками в аспекте современной правовой политики // Вестник гражданского процесса. 2020. № 6. С. 30–41.

⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ См., например: *Столяров А. Г.* Судебные расходы как элемент состава гражданской процессуальной ответственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004 ; *Раздьяконов Е. С., Тарасов И. Н., Халатов С. А.* Актуальные вопросы возмещения судебных издержек : комментарий к постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; *Разгильдеев А. В.* Возмещение судебных расходов : проблемы в законодательстве требуют вмешательства КСРФ // Налоговед. 2012. № 9. С. 33 ; *Троцкий С. В.* Разумные пределы судебных расходов в письме практики Европейского суда по правам человека // Вестник Барнаула. юрид. ин-та МВД России. 2016. № 2 (31). С. 115–116 ; *Хлюстов П. В.* Третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований относительно предмета спора, в российской модели распределения судебных издержек. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Гражданское право : учебник / С. С. Алексеев, Б. М. Гонгало, Д. В. Мурзин [и др.] ; под общ. ред. С. С. Алексеева. М., 2007. С. 363.

⁹ Текст размещен на официальном сайте Верховного Суда Российской Федерации. URL: <http://suprcourt.ru/>

¹⁰ Постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 13923/10, от 18 октября 2011 г. № 5851/11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ См., например: Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 14 июня 2012 г. по делу № А40-126078/10-144-791. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² Апелляционные определения Санкт-Петербургского городского суда от 6 февраля 2013 г. № 33-1411/2013, от 16 января 2013 г. № 33-583/2013, Липецкого областного суда от 28 января 2013 г. по делу № 33-79/2013, Постановление Президиума Челябин-

ского областного суда от 12 декабря 2012 г. № 44-Г-126/2012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ Пункт 3 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2011 г. № 12 «О некоторых вопросах применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в редакции Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 9 сентября 2008 г. № 3068/08. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ Опалев Р. О. Вопросы судопроизводства в арбитражных судах : решения и аргументы, которыми можете воспользоваться и вы. С. 81–84 ; *Его же*. Совершенствование института судебных расходов в целях оптимизации судопроизводства в арбитражных судах и судах общей юрисдикции // Российское правосудие. 2015. № 1. С. 27–28.

¹⁶ Исключения из общего правила приведены в п. 25 постановления Пленума о возмещении издержек: «...если производство по делу прекращено в связи со смертью гражданина или ликвидацией юридического лица, являвшегося стороной по делу, либо исковое заявление оставлено без рассмотрения в связи с тем, что оно подано недееспособным лицом или в связи с неявкой сторон, не просивших о разбирательстве дела в их отсутствие, в суд по вторичному вызову (абзац седьмой статьи 222 ГПК РФ), судебные издержки, понесенные лицами, участвующими в деле, не подлежат распределению по правилам главы 7 ГПК РФ, главы 10 КАС РФ, главы 9 АПК РФ.

В случае, если исковое заявление оставлено без рассмотрения ввиду того, что оно подписано и подано лицом, не имеющим полномочий на его подписание и (или) подачу, либо подписано лицом, должностное положение которого не указано, судебные издержки, понесенные участниками процесса в связи с подачей такого заявления, взыскиваются с этого лица.».

¹⁷ См., например: постановления Федерального арбитражного суда Уральского округа от 28 января 2009 г. № Ф09-4819/08-С4, от 24 декабря 2008 г. № Ф09-8300/07-С4, от 24 ноября 2008 г. № Ф09-3538/08-С4, от 30 июня 2008 г. № Ф09-4611/08-С1, Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 4 августа 2009 г. № Ф04-1409/2009, от 4 июня 2009 г. № Ф04-2636/2009, Федерального арбитражного суда Московского округа от 16 июля 2009 г. № КА-А40/4876-09, Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 8 апреля 2008 г. по делу № А55-6039/07, Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 20 августа 2009 г. по делу № А05-4858/2008, Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 14 октября 2008 г. № А08-5644/2008. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸ См., например: Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 23 июля 2009 г. по делу № А29-333/2008. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹ Опалев Р. О. О возмещении судебных издержек, понесенных третьими лицами без самостоятельных требований // Вестник ФАС УО. 2009. № 4. С. 76–78 ; *Его же*. Вопросы судопроизводства в арбитражных судах : решения и аргументы, которыми можете воспользоваться и вы. С. 84–90.

²⁰ К такому выводу в аналогичной, на наш взгляд, ситуации пришел Конституционный Суд Российской Федерации (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 2002 г. № 22-О «По жалобе открытого акционерного общества “Большевик” на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».).

²¹ См. об этом: Опалев Р. О. Совершенствование института судебных расходов в целях оптимизации судопроизводства в арбитражных судах и судах общей юрисдикции. С. 25.

²² Постановления Федерального арбитражного суда Уральского округа от 21 сентября 2009 г. № Ф09-6945/09-С6, от 13 января 2009 г. № Ф09-10180/08-С5, от 10 ноября 2008 г. № Ф09-5353/08-С5, Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 3 сентября 2009 г. по делу № А56-17616/2007. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²³ Опалев Р. О. Вопросы судопроизводства в арбитражных судах : решения и аргументы, которыми можете воспользоваться и вы. С. 88.

²⁴ См. об этом: Там же. С. 89–90.

²⁵ Постановления ФАС Уральского округа от 9 сентября 2009 г. № Ф09-6771/09-С3, от 27 ноября 2008 г. № Ф09-8915/08-С6, от 2 апреля 2009 г. № Ф09-1218/09-С5, Девятого арбитражного апелляционного суда от 24 мая 2008 г. по делу № А40-63608/07-91-589. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁶ Постановления ФАС Уральского округа от 17 мая 2007 г. № Ф09-3641/07-С5, ФАС Московского округа от 21 августа 2008 г. № КГ-А40/7451-08, от 15 сентября 2005 г. № КГ-А40/8679-05, ФАС Северо-Западного округа от 25 сентября 2009 г. по делу № А56-7480/2009, от 22 мая 2008 г. по делу № А56-16779/2007 (определением от 30 июля 2008 г. № 9037/08 отказано в передаче данного дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации), от 10 января 2008 г. по делу № А56-14655/2007, ФАС Поволжского округа от 14 июля 2009 г. № А12-4596/2008, ФАС Волго-Вятского округа от 6 апреля 2009 г. по делу № А39-3129/2008-137/21, от 2 июля 2007 г. по делу № А43-23617/2006-2-349, ФАС Северо-Кавказского округа от 12 февраля 2009 г. № А32-14072/2008, Девятого арбитражного апелляционного суда от 3 июня 2008 г. № 09АП-5769/2008, решения Арбитражного суда Яранской области от 10 июля 2008 г. № А54-1706/2008С14, от 7 августа 2009 г. № А54-2591/2009С10, от 25 августа 2009 г. № А54-2882/2009С14, от 3 сентября 2009 г. № А54-2907/2009С10. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁷ См. об этом принципе: Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. В. Ф. Яковлева, М. К. Юкова. С. 337 (автор комментария – М. С. Фалькович).

²⁸ Так, в период действия аналогичных по своему существу гражданских процессуальных институтов и норм Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РСФСР придерживалась следующей практики. В случае, когда при добровольном удовлетворении ответчиком требований истца после принятия искового заявления к производству истец не отказался от заявленных им требований, а настаивал на удовлетворении иска, коллегия удовлетворила требования истца, поскольку то обстоятельство, что к моменту рассмотрения дела в суде истец был восстановлен в своих правах, не может служить основанием к отказу в удовлетворении заявленного им иска. При этом в решении суда было указано, что оно не подлежит исполнению (См.: Кожухарь А. Н. Право на судебную защиту в исковом производстве. Кишинев, 1989. С. 79–80).

²⁹ *Опалев Р. О.* Вопросы судопроизводства в арбитражных судах : решения и аргументы, которыми можете воспользоваться и вы. С. 122–126.

³⁰ См. об этом: *Опалев Р. О.* Понятие и правила распределения судебных расходов // Экономическое правосудие в Уральском округе. 2019. № 1. С. 111.

³¹ *Опалев Р. О.* Обеспечение права на полную судебную защиту по административным делам // Российская юстиция. 2021. № 9. С. 29–31.

³² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 41. Ст. 4849.

³³ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁴ Пункты 18, 19 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 января 2016 г. № 1 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, связанных с рассмотрением дела». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

³⁶ Определения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 сентября 2013 г. № ВАС-7987/11 по делу № А41-23541/09, Верховного Суда Российской Федерации от 19 января 2017 г. № 308-эс16-15247 по делу № А01-2748/2014, от 6 марта 2017 г. по делу № 308-ЭС16-15247, А01-2748/2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁷ Административное судопроизводство в вопросах и ответах : учеб. пособие / под общ. ред. А. А. Муравьева. М., 2019. С. 150–152 (автор соответствующего ответа на вопрос – Р. О. Опалев).

Российский государственный университет правосудия (Москва)

Опалев Р. О., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и административного судопроизводства

e-mail: CivilRAP@yandex.ru

³⁸ См., например: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2020 г. № 5-КАС20-9-К2. Доступ из Гос. автоматизир. системы «Правосудие».

³⁹ *Ярков В. В.* Участие исполкома районного Совета народных депутатов в гражданском процессе в защиту имущественных интересов : дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1984. С. 33–34. См. об этом также: Курс советского гражданского процессуального права : в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 221 (автор – А. А. Мельников) ; *Фурсов Д. А.* Предмет, система и основные принципы арбитражного процессуального права : (современные проблемы теории и практики) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 47.

⁴⁰ Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. В. Ф. Яковлева, М. К. Юкова. С. 143 (автор – Р. Ф. Каллистратова) ; Арбитражный процесс : учебник / отв. ред. проф. В. В. Ярков. М., 2003. С. 113–114 (автор – В. В. Ярков).

⁴¹ Текст размещен на официальном сайте Верховного Суда Российской Федерации. URL: <http://supcourt.ru/>

⁴² URL: http://yakutsk.arbitr.ru/files/pdf/rekomendacii_nks_20_10_2011.pdf

⁴³ По делу о проверке конституционности подпункта 1 пункта 3 статьи 158 и пункта 10 статьи 242.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также части 1 статьи 358 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Ю. А. Рейнхеммеля : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2021 г. № 37-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁴ См. об этом: *Наливайченко М. С.* Каковы разумные пределы возмещения судебных расходов? // Налоговая политика и практика. 2012. № 7 (115). С. 77–79 ; *Троцкий С. В.* Разумные пределы судебных расходов в письме практики Европейского суда по правам человека // Вестник Барнаул. юрид. ин-та МВД России. 2016. № 2 (31). С. 117–118.

⁴⁵ См. об этой проблеме также: *Юдин А. В.* Злоупотребления процессуальными правами, связанными с несением судебных расходов в гражданском процессе // Юридический аналитический журнал. 2006. № 1. С. 129, 132.

⁴⁶ *Опалев Р. О.* Совершенствование института судебных расходов в целях оптимизации судопроизводства в арбитражных судах и судах общей юрисдикции. С. 24.

⁴⁷ См., например: Новая жизнь гонорара успеха? / А. Боннер [и др.] // Закон. 2015. № 3. С. 17–34.

Russian State University of Justice (Moscow)

Opalev R. O., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Civil and Administrative Judicial Procedure Department

e-mail: CivilRAP@yandex.ru

М. Ю. Стариков

Воронежский государственный университет

**МЕРЫ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ИСКУ:
К ИСТОРИИ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА
И ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ФОРМЫ**

Рассматриваются вопросы становления, развития и преобразования мер обеспечения иска в новый процессуальный правовой институт «меры предварительной защиты» по законодательству об административном судопроизводстве.

К л ю ч е в ы е с л о в а: обеспечение иска; история института обеспечения иска в России; Устав гражданского судопроизводства 1864 г.; административное судопроизводство; сфера административных и иных публичных правоотношений; меры предварительной защиты по административному иску; административная процессуальная форма.

**PRELIMINARY PROTECTION MEASURES OF ADMINISTRATIVE ACTION:
TO THE HISTORY OF LEGAL INSTITUTE'S FORMATION
AND PROCESSUAL FORM**

Considering the questions of formation, development and transformation of measures for securing a claim in a new procedural legal institution «preliminary protection measures» in the legislation of administrative proceedings.

К е у w o r d s: securing a claim; the history of the institution of securing a claim in Russia; Charter of Civil Procedure of 1864; administrative proceedings; the sphere of administrative and other public legal relations; measures of preliminary protection in the administrative action; administrative processual form.

Прежде чем рассматривать вопросы исторического развития института мер предварительной защиты, целесообразно указать на два аспекта более общей тематики:

во-первых, данные правозащитные процессуальные судебные меры зарождались и развивались в недрах обычного для цивилистического процесса России института обеспечительных мер (мер обеспечения иска);

во-вторых, включение предварительной защиты в новейшее российское законодательство об административном судопроизводстве объясняется динамичным развитием в конце XIX – начале XX в. института административной юстиции, соответственно модернизирующими подходами к судебной власти в стране и дальнейшими усилиями по установлению специализации судопроизводства.

Известно, что процессуальные правовые нормы, устанавливающие порядок применения обеспечительных мер при разрешении административно-правовых споров, действуют в Российской Федерации в течении продолжительного времени.

Формирование теории предварительной защиты в системе административного судопроиз-

водства России в настоящее время базируется на неопременном учете, как минимум, трех главных факторов, как то:

- 1) развитие российского административного процессуального права;
- 2) формирование процессуальных правовых основ административного судопроизводства;
- 3) длительный период применения судами в гражданском и арбитражном процессах обеспечительных мер по делам, возникающим из административных¹ и иных публичных правоотношений (судебная практика по административным делам).

Сегодня меры предварительной защиты в административном судопроизводстве – неотъемлемая часть российской модели административного судопроизводства, которая связывает предварительную судебную защиту, как правило, с производством по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) надлежащим образом сформировал систематизированный и структурированный институт мер *предварительной защиты по административному иску*, который позволяет достигать важнейших целей в эффективной судебной защите прав, свобод и законных интересов администра-

тивного истца или неопределенного круга лиц (гл. 7 КАС РФ). Причем, нужно отметить, что не во всех странах постсоветского политико-правового пространства при создании специального законодательства об административном судопроизводстве законодатель уделяет предварительной защите по административному иску столь важное внимание. Например, вступивший в силу 1 июля 2021 г. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан² (принят 29 июня 2020 г.) лишь в одной статье (ст. 139 «Обеспечение иска») регламентирует порядок применения обеспечительных мер. Отмечается, что основания, меры обеспечения иска, их замена и отмена, порядок обеспечения иска определяются в соответствии с правилами *Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан* (за исключением особенностей, которые устанавливаются ст. 139 указанного кодекса). Судья специализированных районных и приравненных к ним административных судов рассматривает заявление об обеспечении иска, поступившее одновременно с иском, в течение пяти рабочих дней со дня поступления иска. При поступлении заявления об обеспечении иска по истечении данного пятидневного срока заявитель разрешается судьей не позднее следующего рабочего дня после его поступления в суд.

Воздействие юридической модели обеспечительных мер в цивилистическом процессе на характер правовой формы мер предварительной защиты в административном судопроизводстве уходит, как думается, в историю развития цивилистического и административного (судебного) процессов. И здесь, непременно, уместны некоторые самые общие представления известных ученых-юристов о соотношении административного и гражданского процессов. Например, С. А. Корф писал: «Искание в административном суде защиты от такого нарушения правоохраненного интереса и составляет сущность административного процесса. Мы и в данном случае видим, что административный процесс стоит весьма близко к процессу гражданскому»³. Здесь важна и другая цитата: «источником и образцом построений административного процесса послужил процесс гражданский; столетние принципы последнего были применены ко вновь родившемуся в XIX в. административному процессу»⁴. Данные суждения С. А. Корфа позволяют судить о том, что судебный административный процесс уже в тот исторический период времени был предметом дискуссий и соответствующих утверждений об определенной степени его развития в стране.

Меры обеспечения иска, совершенствуясь как правовой институт в соответствии с законодательством различных периодов развития стра-

ны, приобретали новые черты, особенности; изменялся и порядок применения судом обеспечительных мер; устанавливались иные правила применения обеспечительной защиты. Постсоветские процессуальные кодексы (Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации) модернизировали институт обеспечения иска и привели его в соответствие с современными требованиями судебной процессуальной деятельности.

История становления и развития обеспечения иска по российскому процессуальному праву, формирования процессуального правового института обеспечения иска в России началась задолго до проведения в 1864 г. судебной реформы и включает в себя различные нормативные правовые регулирования и соответствующие этапы. Стоит кратко заметить, что, по мнению исследователей, институт обеспечительных мер, проявлявшийся, например, в залоге или поручительстве, был распространен как в нормах права, так и на практике со времен римского права⁵.

А. О. Корешкова, исследуя вопросы истории развития института обеспечения иска в системе процессуальных отношений, выделяет *пять* периодов становления данного института:

- 1) *домосковский, княжеский период* (Новгородская судная грамота, княжеские грамоты, договоры и уставы);
- 2) *московский период* (Судебник 1497 г., Соборное уложение 1649 г.);
- 3) *императорский период* (Устав гражданского судопроизводства 1864 г.);
- 4) *советский период* (например, ГПК РСФСР 1923 г., ГПК РСФСР 1964 г.);
- 5) *постсоветский период* (ГПК РФ 2002 г., АПК РФ 2002 г.)⁶.

В первые два из указанных периодов были определены и применялись меры обеспечения заявляемых требований к ответчику. С точки зрения ученых, до принятия Устава гражданского судопроизводства 1864 г. в русском законодательстве упоминались поручительство о явке ответчика в суд (порука), «встречные долговые расписки (кабалы)», подписка о невыезде, опека имущества⁷.

Современная правовая процессуальная модель института мер обеспечения иска в гражданском или арбитражном процессе России в большей мере уходит своими корнями в соответствующие нормы Устава гражданского судопроизводства 1864 г. Именно в нем обеспечение иска устанавливалось как важнейший элемент процессуальной формы и как весьма детализированный правовой институт, определявший гарантии исполнения судебного решения («Отделение III.

Обеспечение иска»⁸; статьи 590–652; определенное значение имели также статьи 566–570). Вряд ли можно оспорить вывод, что с принятием данного Устава гражданского судопроизводства в России был сформирован полноценный процессуально-правовой институт обеспечения иска. Общие правила обеспечения иска фиксировали главные назначения, признаки, юридическое значение данной процессуальной формы правовой защиты⁹. Принятие решения о необходимости обеспечения иска допускалось как в начале процесса, так и на всех других этапах производства по делу. Обеспечение иска применялось при подаче искового заявления в случае, если суд, основываясь на доказательствах истца, устанавливал, что необеспечение иска может создать условия для фактической невозможности удовлетворения исковых требований. Краткий анализ генезиса развития института обеспечительных мер в российском процессуальном праве содержится и в трудах современных ученых¹⁰.

Концепция обеспечения иска и применения судом обеспечительных мер была детально разработана учеными в конце XIX – начале XX в. Как писал И. Е. Энгельман, «при известных условиях всякое право должно быть охраняемо и в случае грозящего нарушения должно быть обеспечиваемо»¹¹. Выдающийся российский процессуалист Е. В. Васильковский сравнивал обеспечение иска с институтом, благодаря применению которого по инициативе (просьбе) тяжущегося суд гарантирует «возможность осуществления исковых требований в случае выигрыша дела»¹². Важнейшей констатацией было указание на то, что непринятие обеспечительных мер может стать для истца *угрозой опасности* «лишиться возможности получить удовлетворение от ответчика». Именно термин «опасность» всегда ставился в центр обоснования необходимости применения обеспечительных мер; во многих научных трудах конца XIX в. по гражданскому судопроизводству авторы часто в скобках к слову опасность (опасность для истца) добавляли немецкое *Gefahr*¹³ (что и переводится как «опасность»).

Закрепленный в Уставе гражданского судопроизводства 1864 г. институт обеспечения иска не давал какого-либо перечня самих *опасностей* (европейское законодательство того времени также не содержало такого перечня). Интересно мнение К. Малышева по данному вопросу: «Здесь всё зависит от ближайшей оценки обстоятельств дела; один и тот же факт при одних условиях может служить признаком опасности, а при других – нет. Суд может признать существование опасности во всех тех случаях, где иск сам представляется достоверным и, без принятия охранительных мер, исполнение решения или имуществен-

ное взыскание с ответчика оказалось бы невозможным или было бы значительно затруднено, например, пришлось бы производить взыскание за границу, а именно должник скрылся или готовится бежать из места жительства или пребывания, или должник-иностранец собирается выехать за границу, когда ответчик мог бы перевести имущество в третьи руки, расточить его или испортить, когда наниматель не вносит арендной платы и готовится вывезти свою недвижимость из занимаемого им дома или земельного участка, <...> и т. п.»¹⁴. Наилучшее доказательство достоверности иска, как писал В. Л. Исаченко, есть удовлетворение иска (в целом или в части); отказ суда в иске подчеркивает неосновательность иска и «всегда будет служить основанием к отказу и в просьбе об обеспечении его»¹⁵.

По мнению К. Н. Анненкова, обеспечение иска есть «принятие различного рода охранительных мер, допускаемых законом по просьбе заинтересованной стороны, в большинстве случаев истца, но иногда и ответчика, когда он является встречным истцом, – мер относительно имущества ответчика с целью заранее гарантировать истцу возможность получить от ответчика удовлетворение его требований»¹⁶.

На гарантирующий соответствующие правовые последствия потенциал обеспечительных мер и их взаимосвязь с желаемыми ограничениями для других лиц всегда указывали исследователи вопросов обеспечения иска. Например, А. Х. Гольмстен писал, что обеспечение иска предусматривает «установление таких ограниченных размером искового требования мер, которые гарантируют истцу возможность получить удовлетворение от ответчика, в случае признания права судом»¹⁷. И. Е. Энгельман отмечал: «Государство, охраняя гражданские права частных лиц, стремится к тому, чтобы эта охрана была действительной. Возможно, что недобросовестный должник, когда суд постановит взыскать с него определенную вещь или сумму денег, откажется исполнить это решение. Имущество же, из которого он должен удовлетворить истца, он может растратить или скрыть. Государство предоставляет средства предупредить такого рода явления, и с этой целью установлены меры обеспечения... Обеспечение иска допускается только по искам, определенным известной суммой, и если истец может доказать, что в случае непринятия меры обеспечения он может лишиться возможности получить удовлетворение»¹⁸.

В качестве вида обеспечения анализировались, как уже указывалось выше, следующие способы обеспечения иска: *судебный залог, наложение запрещения на недвижимость, арест движимости, поручительство и подписка о невыезде*¹⁹;

в других формулировках способами обеспечения иска назывались: «арест и запрещение, личное или имущественное; отобрание подписки с какой-либо неустойкою или принятие поручительства»²⁰.

Согласно Уставу гражданского судопроизводства истец мог просить об установлении обеспечительных мер, которые установлены законом. Выбор способа обеспечения иска предоставлялся истцу, который в своем ходатайстве указывал желаемый для него способ обеспечения. При этом ему предоставлялось право выбора нескольких способов обеспечения; наконец, истец мог заявлять о наложении ареста на движимое имущество даже в условиях обладания ответчиком и недвижимым имуществом (имением, например). Вместе с тем принадлежащее истцу право выбора не было безусловным, ибо оно имело процессуальный характер и некоторые параметры ограничения:

- с одной стороны, законом, определяющим необходимость соблюдения критерия соразмерности между содержанием (предметом) иска и средствами его обеспечения (т. е. в зависимости от соотношения вида обеспечиваемых прав или исков находился указанный истцом конкретный способ обеспечения иска²¹);

- с другой стороны – правом ответчика просить заменить один способ обеспечения другим (например, арест одного имущества заменяется или арестом другого имущества, или «благонажным поручительством»²²).

Устав гражданского судопроизводства 1864 г. не устанавливал такого способа обеспечения иска, как личное задержание ответчика; К. Малышев сообщал, что данная мера может применяться в России «только на основании других законов и, в особенности, как прелюдия конкурсного процесса»²³. При этом уточнялось, что «в виде крайней меры обеспечения, за недостатком залога или поручительства, допускается во многих странах и у нас в России личный арест ответчика; он допускается только с особыми ограничениями и имеет разные степени или оттенки, например, состоит в запрещении ответчику выезда из города или страны, в домашнем аресте или в тюремном заключении»²⁴.

Действовавший в советское время ГПК РСФСР²⁵ (Закон РСФСР от 11 июня 1964 г.) устанавливал в главе 13 процессуальные нормы, регламентирующие виды и порядок принятия судом мер обеспечения иска (ст. 133–140). Здесь нужно кратко вспомнить общетеоретические основы, создававшие порядок разрешения судами в те годы административных споров (дел), которые относились к числу дел, возникающих из административно-правовых отношений; такой

вывод аргументировался содержанием публично-правовых споров и отдельными особенностями судопроизводства по ним. Рассмотрение судами дел, возникающих из административно-правовых отношений, осуществлялось в соответствии с гражданско-процессуальными нормами; действие в этой сфере административно-процессуального права исключалось, ибо в стране отсутствовали «специальные суды административной юстиции»²⁶. Примечательно, что суд (судья) мог принять меры к обеспечению иска не только по заявлению и ходатайству лиц, участвующих в деле, но и по своей инициативе. Обеспечение иска допускалось «во всяком положении дела, если непринятие мер обеспечения может затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда» (ст. 133 ГПК РСФСР).

Применяемые до момента принятия КАС РФ процессуальные нормы создавали, несомненно, важную процессуальную правовую основу для установления правил применения мер предварительной защиты по административному иску в порядке КАС РФ. Например, ранее действовавшая ч. 4 ст. 254 ГПК РФ устанавливала право суда *приостановить* действие оспариваемого решения до вступления в законную силу решения суда. Речь тогда шла о возможности приостановления действия коллегиальных и единоличных решений и действий (бездействия), в результате которых: нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод; на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к ответственности. Судья был вправе приостановить действие оспариваемого решения не только по заявлению лиц, участвующих в деле, но и по собственной инициативе, что не могло являться предрешающим обстоятельством для результата или итогового решения суда по делу. Вопрос о приостановлении действия оспариваемого решения мог разрешаться судом на любой стадии производства по делу: при подготовке дела к судебному разбирательству, в ходе рассмотрения дела, а также после разрешения дела, но до момента вступления решения суда в законную силу, если из приобщенных к делу материалов, объяснений заявителя следует, что приостановление действия оспариваемого решения может предотвратить возможные негативные последствия для заявителя. Иногда федеральные законы предусматривали *приостановление выполнения* соответствующего решения в случае его оспаривания (например, ст. 15 ФЗ «Об альтернативной гражданской службе», ст. 52 ФЗ «О защите конкуренции»). Тогда судья: 1) обязан проверить, приостановлено ли выполнение оспариваемого решения орга-

ном или должностным лицом после поступления к ним жалобы на это решение; 2) если приостановление выполнения решения не было применено, то суд обязан принять определение о приостановлении действия данного решения до вступления решения суда в законную силу.

В начале XXI в., период активного и весьма результативного научного осмысления перспектив развития в России административной юстиции, вставал вопрос о разработке и принятии кодекса об административном судопроизводстве (другим предложением были *основы законодательства об административном судопроизводстве*)²⁷. Причем предлагаемый процессуальный закон должен стать отличным по своему содержанию от «советской модели процессуального кодекса»; утверждалось, что «во многих вопросах правила административного судопроизводства будут совпадать с гражданским процессом»²⁸. Очевидно, предусматривалось, что будущий закон об административном судопроизводстве станет включать в себя специальный порядок рассмотрения дел, который отличался бы от иных видов правосудия. Примечательно, что, рассматривая принципы судебной процедуры в рамках административного судопроизводства, ученые особенно выделяли *принцип процессуальной помощи заявителю*, важнейшей частью которого предлагались *предварительные меры*, которые принимались бы судом в интересах административного истца еще до вынесения окончательного решения по делу. При этом, в сущности, конструировался весь правовой механизм принятия таких предварительных мер; предлагалось, например, предусмотреть «сжатые сроки» рассмотрения ходатайств заявителей о применении предварительных мер или установить для ответчика (представителя публичной администрации) обязанность своевременного представления аргументированных суждений по поводу заявленного истцом требования²⁹. Авторы разделяли идеи об установлении активной роли суда в административном судопроизводстве, обеспечении «равновесия» сторон в состязательном процессе, особом порядке доказывания по административным делам, закреплении за гражданином (административным истцом) специального процессуального статуса: «его обязанность заключается в том, чтобы доказать факт нарушения своего права или свободы, указать созданную соответствующим актом или действием реальную угрозу нарушения его права, описать причиненный (либо возможный) материальный или моральный ущерб»³⁰.

Ученые, анализировавшие проект КАС РФ (2012–2015 гг.), отмечали особенности содержащихся в нем административно-процессуальных норм, обусловленных предметом разрешения

споров публично-правового характера и значения³¹. Можно предположить, что предварительная правовая защита, которая проявляется в возможности применения мер обеспечения административного иска в отношениях складывающегося в административной практике неравенства субъектов правоотношений, в процессуально-правовом плане предоставляет гражданам и организациям реальные юридические возможности по обеспечению равенства «спорящих сторон» и гарантированию защиты субъективных публичных прав и законных интересов «невластных субъектов» права. Авторы обращали внимание на вопросы «компенсации» существующего в материальных правоотношениях неравенства субъектов права и необходимости предоставления гражданам и организациям «действительно равных возможностей защиты прав, нарушенных органами власти»³², посредством установления в законе обеспечительных мер или мер предварительной защиты по административному иску.

Применяемый с момента принятия в 2015 г. КАС РФ судами общей юрисдикции в административном судопроизводстве институт *предварительной защиты* (или, как это традиционно устанавливалось в российском процессуальном законодательстве³³, *обеспечительные меры по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений*), с одной стороны, является результатом многолетней дискуссии по формированию в России полноценной системы административной юстиции³⁴ и надлежащего, соответствующего современным стандартам организации судебной власти в стране, *административного судопроизводства*. Предварительная защита в административном судопроизводстве – один из видов *правовой судебной защиты* в системе процессуальных правоотношений. С другой стороны, предварительная защита по административному иску стала новым процессуальным институтом, который сформировался в результате решения общих задач по модернизации правовых институтов³⁵, разработанных в рамках реализации доктрины надлежащей³⁶ судебной защиты в административном праве. Учитывая глобальность задач, поставленных перед трансформацией административной юстиции в систему полноценного административного процессуального законодательства, и важность обеспечения гражданам и юридическим лицам эффективной юридической защиты, целесообразно создавать условия и нарабатывать теоретическую базу для создания *административной процессуальной формы*, выступающей в виде логично сочетаемой множество элементов системы процессуальных правовых отношений. Меры предварительной защиты по административному иску

выступают здесь как неотъемлемый элемент административной процессуальной формы, сформированной самим КАС РФ.

Публично-правовая природа рассматриваемых судами дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, и особенности административного судопроизводства, очевидно, могут быть положены в основу формирования административно-процессуальной формы, которая, как и любой вид процессуальной формы, включает в свое содержание несколько структурных элементов и применяется судами при разрешении юридических споров (дел).

Дискуссия о формировании в российском процессуальном праве особой процессуальной формы – *административно-процессуальной*, – обеспечивающей порядок разрешения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений (административно-правовых споров)³⁷, идет в специальной литературе на протяжении нескольких лет. Судебный нормоконтроль³⁸, оспаривание в судах ненормативных³⁹ (индивидуальных) административных правовых актов, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих – всё это позволяет говорить о значительной «включенности» этой правовой материи как в структуру материального административного права, так и в его процессуальные нормы, определяющие процедуру разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений.

Как известно, до вступления в силу КАС РФ (15 сентября 2015 г.) производство в судах общей юрисдикции по делам, возникающим из публичных отношений, осуществлялось в рамках гражданского судопроизводства. Нормативной процессуальной основой такой судебной процедуры выступал в то время подраздел III раздела II ГПК РФ «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений». В системе арбитражного процессуального права аналогичным нормативным правовым материалом являлся раздел III АПК РФ (гл. 8 АПК РФ «*Обеспечительные меры арбитражного суда*»). При этом данный вид публичных правовых споров (и, соответственно, административные дела) в соответствии с ч. 1 ст. 246 ГПК РФ разрешался судами в соответствии с общими правилами искового производства (в арбитражном процессе – ч. 1 ст. 189 АПК РФ). Вместе с тем предусмотрены и некоторые особенности разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений (гл. 23–26.2 ГПК РФ и раздел III АПК РФ «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам,

возникающим из административных и иных публичных правоотношений»). Следовательно, обеспечительные меры в указанных видах судопроизводства были в то время принадлежностью *гражданско-процессуальной формы*.

Что же касается сложившихся в 2012–2015 гг. новых подходов к формированию модели административного судопроизводства⁴⁰, то в специальной литературе аргументировалась необходимость определения в этом сегменте реализации судебной власти ясных судебных процедур и специальных принципов установления и применения мер обеспечения. Возникла потребность в надлежащем административно-процессуальном правовом регулировании взаимоотношений граждан с субъектами, обладающими властными полномочиями, в условиях разрешения судом возникшего между ними спора. При этом суд должен гарантировать (даже на подготовительном этапе рассмотрения дела) реальное обеспечение исполнения окончательного решения суда по данному делу. Весьма важен детальный анализ сложившейся в России судебной практики (как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных судах) использования предварительной судебной защиты при разрешении административно-правовых споров.

Превращение традиционно используемых в цивилистическом процессе терминов «обеспечение иска» и «обеспечительные меры» в «меры предварительной защиты» по административному иску произошло под влиянием сформировавшихся как в России, так и за рубежом известных стандартов специального вида судопроизводства – *административного*. Одно из важнейших качеств административного правосудия – необходимость предоставления уже на начальном этапе разрешения судом административного дела предварительной (временной) судебной защиты административному истцу или иным лицам, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано административное исковое заявление, что гарантировало бы им надлежащую юридическую защиту, устраняло бы явную опасность нарушения прав, свобод и законных интересов истца и иных лиц, ликвидировало бы административные барьеры и исправляло административные ошибки, сделанные должностными лицами публичной администрации в области публичных правоотношений.

Предварительная защита по административному иску в системе административного судопроизводства – неотъемлемая часть сложившейся административной процессуальной формы. Однако вокруг данного утверждения – многочисленные споры. Достаточное обоснование приобрело мнение, что «КАС РФ самостоятельной и от-

личной от гражданского судопроизводства процессуальной формы не создает, что наглядно подтверждается обсуждаемыми в Верховном Суде Российской Федерации предполагаемыми законодательными новеллами»⁴¹. У других авторов находим утверждение, что у административного судопроизводства отсутствует «специфическая процессуальная форма, отличающаяся от формы гражданского судопроизводства»⁴².

Отрицание факта формирования на базе КАС РФ административно-процессуальной формы и, наоборот, отстаивание ее включенности в структуру гражданской процессуальной формы подкрепляются утверждением о существовании всего лишь двух видов процессуальной формы: цивилистической и уголовно-процессуальной. Данный вывод принципиально не нов; ибо еще в середине 60-х гг. прошлого века в литературе доминировало мнение, что существовавшая в то время «гражданско-процессуальная форма является достаточно гибкой, способствующей установлению истины при рассмотрении самых разнохарактерных категорий дел»⁴³. Н. В. Самсонов считает административное судопроизводство «новой процессуальной формой», которую, однако, следует относить «к разновидностям гражданского судопроизводства» «ввиду общности целевых установок, принципов и предмета судебной деятельности с гражданским и арбитражным процессами»⁴⁴.

Учеными обосновывается мнение, согласно которому «гражданская процессуальная форма, являясь “первообразом” отраслей современного (не уголовного) процессуального права, содержит в себе универсальные принципы, цели и задачи правосудия в рамках собственного гражданского, а также арбитражного и административного судопроизводства... Использованный... термин “процессуальная форма” в широком ее значении не будет нести в себе противоречия при его употреблении применительно к сходным ситуациям, возникающим в ходе отправления правосудия в трех вышеуказанных формах»⁴⁵. Административное судопроизводство рассматривается учеными-процессуалистами как «форма цивилистического судебного процесса»; анализ качественных особенностей процессуальной формы, созданной КАС РФ для административного судопроизводства, проводится с учетом потенциала понятийного аппарата «доктрины цивилистического процесса»; отстаивается «приоритет процессуальной формы гражданского судопроизводства перед административным»⁴⁶. В научных трудах Р. О. Опалева утверждается тезис о сформированности в нашей стране «правовой формы административного судопроизводства, урегулированной КАС

РФ»⁴⁷, для которой характерно множество общих черт с гражданской процессуальной формой. Н. А. Бурашникова весьма детально рассматривает особенности процессуальной формы, предназначенной для разрешения отдельных категорий административных дел, например, по осуществлению судебного контроля за соблюдением права на свободу и личную неприкосновенность; при этом автор аргументирует необходимость введения «особой процедуры рассмотрения дел указанной категории, со специальными процессуальными правилами и набором процессуальных средств»⁴⁸. Е. А. Нахова пишет о развитии в настоящее время «электронной процессуальной формы в цивилистическом процессе и административном судопроизводстве Российской Федерации»⁴⁹.

Наконец, существует мнение, что «новые трудности встречает на своем пути не только идея единства процессуальной формы, к чему уже все давно привыкли (достаточно вспомнить принятие Кодекса административного судопроизводства), но и идея полезной дифференциации»⁵⁰. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» дополнил ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации *арбитражным судопроизводством* как формой осуществления судебной власти в стране. Таким образом, арбитражное судопроизводство указывается теперь в упомянутой статье вместе с конституционным, гражданским, административным и уголовным судопроизводством.

Несколько лет назад, когда вопрос о разработке единого Гражданского процессуального кодекса находился в активной фазе теоретического осмысления, ученые предлагали ориентироваться в большей степени на созданный юридический стандарт применения обеспечительных мер в АПК РФ (по сравнению с ГПК РФ)⁵¹, поскольку их правила более универсально определены именно в нем.

Можно предположить, что различные процессуальные законодательные акты закрепляют специальные характеристики судебных процессуальных форм. По мнению В. В. Мовчан, функциональное значение административного судопроизводства (судебного административного процесса) заключается в процессуальной форме «реализации судебной власти по осуществлению правозащитной функции государства» и обеспечению конституционного права на судебную защиту⁵².

Именно поэтому А. Б. Зеленцов считает КАС РФ символом «смены парадигмы административ-

ной юстиции в отечественной процессуальной и административно-правовой науке»⁵³.

По мнению Л. А. Тереховой, «административное судопроизводство (как производство по делам, возникающим из публичных правоотношений)» выбрало для своей юридико-практической реализации «гражданскую процессуальную форму»⁵⁴; при этом административную «процессуальную форму нужно обосновывать доктринально, а не идти за текстом КАС»⁵⁵.

Сфера административных и иных публичных правоотношений⁵⁶ включает в себе как отношения, возникающие в результате установления правовых порядков организации и функционирования публичного управления, так и отношения, порождаемые незаконными решениями, действиями (бездействием) органов публичной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, реализующих административные властные требования (полномочия) к физическим лицам и организациям. Для данных видов правоотношений учреждается система административно-правового и административно-процессуального правового регулирования.

Институт предварительной судебной защиты по административному иску направлен на повышение эффективности правовой защиты граждан и организаций, а его процессуально-правовой потенциал – на устранение пробелов в механизме юридического обеспечения полноты и полноценности действия будущих (т. е. принимаемых судом после рассмотрения спора) окончательных судебных решений по административным делам.

В соответствии с КАС РФ суд в установленных случаях может применить меры предварительной защиты по административному исковому заявлению лишь *по заявлению административного истца* или лица, обратившегося в суд в *защиту прав других лиц* или *неопределенного круга лиц* (данное правило распространяется также и на случаи, когда производство по административному делу было приостановлено для достижения цели урегулирования спора). Здесь следует подчеркнуть три уточняющих момента:

а) суд применяет меры предварительной защиты не по собственной инициативе, а по заявлению соответствующих лиц (граждан, организаций);

б) в установленных КАС РФ случаях меры предварительной защиты по административному иску применяются судом по собственной инициативе;

в) любое лицо может ходатайствовать о применении судом мер предварительной защиты. Что касается последнего момента, то в данном случае речь не идет обо *всех (любых) лицах, участвующих в административном деле*; т. е. здесь

основным является вопрос об административной процессуальной *правосубъектности* в соответствии со ст. 5 КАС РФ и самой возможности любого лица из установленного круга субъектов просить о судебном применении мер предварительной защиты. Нормативное закрепление в КАС РФ точно определенного круга лиц (административный истец или лицо, обратившееся в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц), обладающих правом направления в суд заявления о применении меры предварительной защиты по административному иску, подвергается критическому научному осмыслению. Авторы высказывают предложение о расширении такого круга, приводя в пример ч. 1 ст. 139 ГПК РФ, согласно которому конкретно определено, что меры по обеспечению иска могут приниматься судьей или судом по заявлению *любого лица, участвующего в деле*⁵⁷.

В сущности, неотъемлемым признаком эффективной судебной защиты и является исполнение любого судебного решения. Если законодательство посредством соответствующих процессуальных институтов позволяет усиливать исполнимость окончательного решения суда по делу, значит, судебная защита функционирует в надлежащем виде.

Полноценная и эффективная судебная защита прав, свобод и законных интересов физических лиц и организаций в правоотношениях с участием органов публичной власти и их должностных лиц представляет собой важнейший структурный элемент правовой системы страны, основывающейся на конституционных принципах правового государства, включающей правовые процедуры проверки решений и действий (бездействия) властвующих субъектов права, принятых ими в отношении физических лиц и организаций вследствие осуществления государственных или иных публичных полномочий или направленных на реализацию принадлежащих им прав, с вынесением законного, обоснованного и справедливого решения по рассматриваемому судом административному делу, и обеспечивающей право на исполнение акта суда общей юрисдикции в разумный срок. Таким образом, судебная защита – это не только решение основной задачи суда, гарантирующей возможность рассмотрения и разрешения административного дела по существу. В необходимых случаях (при наступлении или выявлении соответствующих фактических условий) судебная защита конкретизируется в гарантированном применении судом мер предварительной защиты с целью противодействия *явной (реальной) опасности* нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, права, свобо-

ды и законные интересы которых защищаются направленным в суд административным иском. При этом судебная предварительная защита используется с целью предупреждения наступления вредных последствий из-за *невозможности* или *затруднительности* защиты прав, свобод и законных интересов административного истца в случае, если меры предварительной защиты не будут приняты.

К числу главных целей мер предварительной защиты по административному иску относятся:

1) обеспечение принятия окончательного решения по административному делу и его полноценное исполнение на практике (гарантирование *исполнимости*⁵⁸ судебного акта, устранение невозможности или существенного усложнения (затруднения) исполнения окончательного решения суда по административному делу);

2) противодействие явной (реальной) опасности нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, права, свободы и законные интересы которых защищаются направленным в суд административным иском.

Для практики имеет важное значение такой признак применяемой меры предварительной защиты по административному иску, как ее *соответствие* заявленному требованию: суд, применяя конкретную меру предварительной защиты, должен учитывать ее соответствие предмету административно-правового спора, разрешаемого судом, а также необходимость и достаточность соответствующей меры предварительной защиты для обеспечения принятия окончательного решения по делу, его исполнения или предотвращения причинения заявителю вреда (ущерба).

Конкретный вид мер предварительной защиты должен быть адекватным складывающимся на практике *административным ситуациям*; обеспечительные меры должны соответствовать степени опасности причинения вреда (ущерба) правам, свободам и законным интересам административного истца, масштабам такой опасности, характеру и конкретным проявлениям невозможности или чрезмерной затруднительности осуществления защиты лица.

Вопрос об *опасности*, степени ее очевидности, сформированности и возможных последствиях игнорирования судом данного фактора всегда был в центре теоретического осмысления проблемы применения обеспечительных мер. Так, по мнению В. Л. Исаченко, «и при полной достоверности как права на иск, так и отыскиваемой суммы, суд будет совершенно в праве отклонить просьбу истца об обеспечении, когда он или во все не говорит, что непринятие мер обеспечения грозит ему опасностью лишения получить удов-

летворение или, хотя и говорит об этом, но не выясняет, в чем же эта опасность... Мы считаем за судом неотъемлемое право отказать в просьбе об обеспечении, когда из представленных к делу данных суд может усмотреть, что никакой опасности для истца нет»⁵⁹.

Регулятивная функция мер предварительной защиты по административному иску может проявляться, например, в обеспечении *содействия осуществлению эффективного судебного нормоконтроля* за качеством административного нормотворчества, т. е. когда речь идет об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. Суд может принять решение о признании оспариваемого нормативного правового акта полностью или в части не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и, следовательно, не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты. Запрет применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений в отношении административного истца как меры предварительной защиты по административному иску создает реальные условия для будущей корректировки или изменения содержащихся в нормативном правовом акте положений. Часть 4 ст. 216 КАС РФ определяет: если выявлена *недостаточная правовая урегулированность* административных и иных публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, так как суд признал нормативный правовой акт не действующим полностью или в части, тогда суд вправе возложить на орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган публичной власти⁶⁰, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт, обязанность *принять новый нормативный правовой акт*, заменяющий нормативный правовой акт, признанный не действующим полностью или в части.

В частности, если практика судебного применения мер предварительной защиты по административному иску, несмотря на весьма детальную регламентацию правил предварительной защиты в административном судопроизводстве, выявит юридические пробелы в этой сфере правоприменения, то можно ориентироваться на правовой стандарт норм, регламентирующих сходные процессуальные правоотношения, в структуре которых находится институт обеспечения иска. Очевидная сравнимость данного института на межпроцессуальном уровне еще более застав-

ляет задуматься над похожими существенными чертами обеспечения иска и мер предварительной защиты на фоне вывода ученых о том, что в настоящее время «наблюдается сближение основанных на конституционных положениях общих целей и целевых установок гражданского, арбитражного и административного судопроизводства»⁶¹.

Авторы, исследовавшие обеспечительные меры на надлежащем теоретико-прикладном уровне, отмечают не только весьма важное практическое юридическое значение данного процессуального института в судебном процессе, но и указывают на сложные социально-правовые последствия и конфликтные ситуации, вызванные фактом применения судом мер обеспечения иска. Видимо, такие юридические последствия позволили им назвать институт обеспечительных мер «поистине токсичным». И в качестве объяснений данного вывода авторы указывают, например, на «срочный характер» обеспечительного процессуального механизма, в условиях возможности реализации судьей «широчайшей дискреции» при принятии обеспечительных мер, усеченного действия принципов равноправия, гласности, состязательности сторон в судебном процессе, что само по себе позволяет суду принимать решение «без участия спорящих сторон»; при этом перечень мер обеспечения иска не является исчерпывающим, а судебная практика дает представление о самых разнообразных их видах, причем точно не установленных в процессуальных законах⁶².

Если сделать краткий вывод об истории формирования института предварительной защиты в административном судопроизводстве, то, как видно, обособление административно-процессуальных норм о мерах предварительной защиты по административному иску привело к формированию полноценного процессуального института в такой отрасли, как *право административного судопроизводства*⁶³. Вместе с общими нормами, относящимися к предварительной защите по административному иску, КАС РФ в других главах процессуального закона содержит положения, также имеющие отношение к данному институту и указывающие на некоторые особенности его практического применения.

В данной области и появляются предпосылки как для функционирования институтов общего административного права (например, публичная власть и публичное управление, административная власть, административный порядок), так и для зарождения административных и иных публичных споров, возникновение и развитие которых происходит в связи с реализацией исполнительными органами публичной

власти и должностными лицами властных полномочий по отношению к иным участникам административно-правовых отношений.

Установление предварительной защиты в системе административного судопроизводства по КАС РФ обусловлено прочными взаимосвязями административного процессуального права и материального административного права. Данная взаимозависимость, в свою очередь, обусловлена также:

– общими и традиционными для всех видов осуществления судебной власти обеспечительными мерами в любом виде судебного процесса;

– особенностями той правовой среды, называемой *сферой административных и иных публичных правоотношений*, в которой и появляются предпосылки как для функционирования общих институтов административного права (публичная власть и публичное управление, административная власть, административный порядок⁶⁴, исполнительные органы государственной власти, публичная администрация, государственная служба, административное нормотворчество, правовые акты управления, нормативные правовые акты, административные акты, властные полномочия⁶⁵, административные процедуры⁶⁶), так и для возникновения административных и иных публичных споров, порождаемые при реализации административных полномочий властвующих субъектов права по отношению к иным участникам административно-правовых отношений.

Сама сфера административных и иных публичных правоотношений оказывает решающее воздействие на формирование административной процессуальной формы.

¹ В царской России ученые-юристы к сфере административных и иных публичных правоотношений относили «спорные гражданские и полицейские дела, возникающие на административной почве». См.: *Мальшев К.* Курс гражданского судопроизводства. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1879. Т. Третий. С. 97.

² URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35132264#pos=1624;46

³ См.: *Корф С. А.* Административная юстиция в России. Книга вторая: Очерк действующего законодательства // Административная юстиция: конец XIX – начало XX века: хрестоматия / сост. Ю. Н. Старилов. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2004. Ч. 1. С. 691.

⁴ Там же. С. 685–686.

⁵ См.: *Котлярова В. В.* Становление института обеспечительных мер в российском процессуальном праве // Российский юридический журнал. 2016. № 6. С. 110–111.

⁶ См.: *Корешкова А. О.* Формирование и развитие института обеспечения иска в России // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 50–54.

⁷ См.: Дудакова С. А. Меры обеспечения иска по российскому законодательству XV–XIX веков // Исполнительное право. 2008. № 2. С. 36–38; Котлярова В. В. Становление института обеспечительных мер в российском процессуальном праве. С. 110–111.

⁸ См.: Судебные уставы Российском империи (в сфере гражданской юрисдикции): Устав гражданского судопроизводства. Учреждение Коммерческих судов и Устав их судопроизводства. Устав гражданского судопроизводства губерний Царства Польского. Волостной судебный устав Прибалтийских Губерний. М.: Статут, 2018. С. 122, 125–131.

⁹ Весьма объемный и детализированный комментарий к соответствующим статьям об обеспечении исков по Уставу гражданского судопроизводства 1864 г. дается в практическом комментарии В. Л. Исаченко. См.: Гражданский процесс: практ. коммент. на вторую книгу Устава гражданского судопроизводства / сост. В. Л. Исаченко. 2-е изд., испр. и доп. СПб.: Тип. М. Меркушева, 1911. Т. III. С. 319–462. См. также: Золотова О. И. Реформа или контрреформа гражданского судопроизводства в России в конце XIX в. // Вестник гражданского процесса. 2016. № 2. С. 136–153.

¹⁰ См.: Тай Ю. В., Будьлин С. Л. Обеспечительные меры. Как нам обустроить Россию?! // Вестник гражданского процесса. 2020. Т. 10, № 4. С. 105–109.

¹¹ Энгельман И. Е. Курс русского гражданского судопроизводства. 3-е изд., испр. и доп. Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1912. С. 189.

¹² Васьяковский Е. В. Учебник гражданского процесса. М., 1917. – URL: <http://www.allpravo.ru/library/doc2472p/instrum4301/item4560.html>. См. также: Его же. Курс гражданского процесса: субъекты и объекты процесса, процессуальные отношения и действия. М.: Статут, 2016; Гаджиев Г. А. Е. В. Васьяковский и современная цивилистическая методология // Журнал российского права. 2016. № 8. С. 57–64.

¹³ См.: Малышев К. Указ. соч. С. 311–314.

¹⁴ Там же. С. 311.

¹⁵ Гражданский процесс: практ. коммент. на вторую книгу Устава гражданского судопроизводства / сост. В. Л. Исаченко. С. 324.

¹⁶ Анненков К. Н. Опыт комментария к Уставу гражданского судопроизводства. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1887. Т. 3: 1. Частные производства; 2. Сокращенное и 3. Исполнительное производства. С. 128.

¹⁷ Гольмстен А. Х. Учебник русского гражданского судопроизводства. 5-е изд., испр. и доп. СПб.: Тип. М. Меркушева, 1913. С. 275.

¹⁸ Энгельман И. Е. Указ. соч. С. 187–188.

¹⁹ См.: Там же. С. 189–190.

²⁰ Малышев К. Указ. соч. С. 315.

²¹ По сведениям К. Малышева, «если иск имеет своим предметом право собственности на движимое или недвижимое имущество, то обеспечение его должно состоять в наложении ареста или запрещения на спорно имущество; если иск основан на договоре, в котором указано имущество, его обеспечивающее, то арест налагается на это имущество: Малышев К. Указ. соч. С. 323.

²² При этом К. Малышев писал: «Возможность этой последней замены составляет резкое отличие охранительного ареста от исполнительного, потому что, когда арест на имущество наложен в исполнительном

порядке, о замене его поручительством не может быть речи, разве бы самый процесс исполнения был приостановлен и заменен на время охранительными мерами»: Малышев К. Указ. соч. С. 324–325.

²³ Малышев К. Указ. соч. С. 322.

²⁴ Там же. С. 320–321.

²⁵ См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407. Именно в этот исторический период времени развития гражданского процессуального законодательства в его структуре появилось производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений (т. е. по жалобам на решения и действия административных органов). По сути, появилась юридическая основа для установления процессуальных характеристик административной юстиции (административное судопроизводство). См.: Долова М. О. Развитие российской науки гражданского процессуального права: монография. М.: Городец, 2018. С. 162–165; Новичкова З. Т. Обеспечение иска в советском судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1972; Селькова А. А. Исследование института обеспечительных мер в науке гражданского процесса советского периода // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 11. С. 52–55; Штефан М. И. Процессуальные средства, обеспечивающие социалистическим организациям защиту прав в гражданском судопроизводстве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 1973.

²⁶ Боннер А. Т. Некоторые вопросы производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений // Избранные труды: в 7 т. М.: Проспект, 2020. Т. VI: Проблемы административной юстиции, особого производства, гражданского и медицинского права: юридическая публицистика. С. 9, 11.

²⁷ См.: Диков Г. В. Проблемы создания системы административной юстиции в России (в свете зарубежного опыта) // Государство и право. 2001. № 5. С. 31.

²⁸ Там же. С. 33.

²⁹ Там же. С. 40.

³⁰ Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство // Государство и право. 2002. № 1. С. 9.

³¹ См., например: Колоколов Н. А. Принятие КАС РФ – важнейший этап формирования административной юстиции в России // Российская юстиция. 2013. № 12. С. 28–31.

³² Павлова М. С. Кодекс административного судопроизводства: тенденции и перспективы развития в России // Российская юстиция. 2013. № 11. С. 36. Здесь важно напомнить, что тематика «сильной» или «слабой стороны» актуальна не только для сферы административных и иных публичных правоотношений; ученые-процессуалисты поднимают для дискуссии вопрос о слабой стороне в гражданском судопроизводстве и необходимости обеспечения ее интересов. См.: Малыхин Д. В. Принцип обеспечения интересов слабой стороны в гражданском процессуальном праве // Законы России. 2020. № 5. С. 67–72.

³³ Как известно, установленные в ГПК РФ и АПК РФ меры судебной предварительной защиты называются «меры обеспечения» или «обеспечительные меры» в зависимости от вида судопроизводства (в граждан-

ском судопроизводстве – гл. 13 ГПК РФ «Обеспечение иска»; в арбитражном – гл. 8 АПК РФ «Обеспечительные меры арбитражного суда»).

³⁴ О развитии административной юстиции и формировании в России административного судопроизводства см.: *Жеребцов А. Н.* Очерки истории науки российского административного права : учеб. пособие. М. : Проспект, 2021. С. 111–130 ; *Питер Г. Соломон-мл.* Судебная власть в России : сквозь призму административной юстиции // Конституционное право : восточноевропейское обозрение. 2003. № 4. С. 108–124 ; *Лебедев В. М.* Становление и развитие административного судопроизводства в Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 5–13.

³⁵ См.: *Андрианов Н. В.* Модернизация правовых институтов : проблемы методологии // Государство и право. 2013. № 6. С. 5–17.

³⁶ См., например: *Шерстобоев О. Н., Андрианов Н. В.* Доктрина надлежащей судебной защиты в административном праве (на примере высылки иностранных граждан) // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 68–79.

³⁷ См., например: *Ильин А. В.* К вопросу о возможности существования административного судопроизводства как отдельной процессуальной формы // Закон. 2013. № 4. С. 119–129 ; *Жилин Г. А.* К вопросу о целях административного судопроизводства в свете законодательных новаций // Там же. № 6. С. 104–111 ; *Решетникова И. В.* Процессуальная форма и эффективность правосудия // Там же. 2010. № 7. С. 123–126 ; *Приженникова А. Н.* Административное судопроизводство в арбитражных судах – арбитражный процесс? // Lex Russica. 2013. № 7. С. 742–749.

³⁸ См.: *Вишняков А. О.* Институт оспаривания нормативных правовых актов в гражданском процессе // Российский юридический журнал. 2021. № 1. С. 69–82.

³⁹ О теории оспаривания ненормативных актов публичной администрации см., например: *Нечавев А. И.* Предмет иска и определение вида судопроизводства по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий и бездействия публичной администрации // Арбитражный и гражданский процесс. 2021. № 5. С. 17–21.

⁴⁰ См., например: *Кононов П. И.* О конституционно-правовых основах понимания сущности и структуры административного процесса, административного судопроизводства и административно-процессуального законодательства в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 9–14 ; *Серков П. П.* К вопросу о современном понимании административного судопроизводства // Там же. 2013. № 9. С. 9–21 ; *Хаманева Н. Ю.* Административная юстиция и административно-правовые отношения : теоретические проблемы // Административные правоотношения : вопросы теории и практики : труды Ин-та государства и права РАН / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. 2009. № 1. С. 41–50 ; *Хахалева Е. В.* Контроль судов общей юрисдикции за деятельностью органов исполнительной власти и их должностных лиц. Майкоп : Изд-во ИП Солодовникова А. Н., 2011.

⁴¹ *Сахнова Т. В.* Административное судопроизводство : проблемы самоидентификации // Арбитражный

и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 39 ; *Ее же.* Административное судопроизводство : проблемы самоидентификации // Там же. № 10. С. 45. См. также: *Приходько И.* «Процессуальная революция» : решенные и нерешенные задачи // Хозяйство и право. 2019. № 2. С. 21–42 ; *Приходько И. А., Бондаренко А. В., Столяренко В. М.* Реформирование процессуального законодательства : цели, проблемы, тенденции. М. : Междунар. отношения, 2018. С. 211–340 ; *Решетникова И. В.* Новейшие изменения в арбитражном и гражданском процессуальном законодательстве // Законы России : опыт, аналитика, практика. 2019. № 2. С. 59–64 ; *Борисова Е. А.* Новеллизация законодательства в сфере проверки судебных актов по гражданским и административным делам : цели и средства их достижения // Вестник гражданского процесса. 2020. Т. 10. № 2. С. 53–55.

⁴² *Величко М. Б.* Влияние кодификации законодательства на выбор форм судопроизводства : административного или гражданского // Вестник гражданского процесса. 2021. Т. 11, № 1. С. 228.

⁴³ *Боннер А. Т.* Некоторые вопросы производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений. С. 11.

⁴⁴ *Самсонов Н. В.* Типология административного судопроизводства и пути унификации гражданско-процессуального процесса // Вестник гражданского процесса. 2020. Т. 10, № 5. С. 128.

⁴⁵ *Фетисов А. К.* Нормативность гражданской процессуальной формы в пореформенный период гражданского процесса // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 11. С. 9–10.

⁴⁶ Актуальные проблемы гражданского и административного судопроизводства / под ред. В. В. Яркова. М. : Статут, 2021. С. 136, 140, 148–149.

⁴⁷ *Опалев Р. О.* К вопросу о соотношении административного судопроизводства и административных процедур // Вестник гражданского процесса. 2021. Т. 2, № 2. С. 69. См. также: *Его же.* Арбитражная процессуальная форма и процессуальная форма административного судопроизводства : проблемы соотношения // Экономическое правосудие в Уральском округе. 2021. № 1. С. 142–156 ; *Его же.* Предмет судебной защиты в административном судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2021. № 4. С. 18–22.

⁴⁸ *Бурашникова Н. А.* Судебный контроль за соблюдением права на свободу и личную неприкосновенность в административном судопроизводстве : монография. М. : Проспект, 2021. С. 109.

⁴⁹ *Нахова Е. А.* К вопросу о систематизации института доказывания и доказательств в гражданском процессе и административном судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2021. Т. 11, № 1. С. 139–142. См. также : *Боннер А. Т.* Электронное правосудие: реальность или новомодный термин? // Там же. 2018. Т. 8, № 1. С. 22–38 ; *Мошков Е. А.* Понятие электронного документа и его применение в качестве доказательства в гражданском и арбитражном судопроизводстве Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 30–34 ; *Пономаренко В. А.* Будущее гражданское судопроизводство как электронная коммуникативная система обработки информации // Закон. 2013. № 6. С. 62–72.

⁵⁰ Ильин А. В. Об одной эвристической точке зрения, касающейся сходства прямого конституционного и административного судебного нормоконтроля // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 4 (131). С. 36.

⁵¹ См.: Котлярова В. В. Становление института обеспечительных мер в российском процессуальном праве. С. 114. См. также: Рузакова О. А. Обеспечительные меры в проекте Единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 12. С. 16–20.

⁵² Мовчан В. В. Правозащитная функция судебной власти в административном судопроизводстве : институциональный и функциональный аспекты // Вестник гражданского процесса. 2021. Т. 11, № 2. С. 205, 207.

⁵³ Зеленцов А. Б. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 24. См. также: Боннер А. Т. Предисловие к учебнику по административному судопроизводству, или Краткая история российской административной юстиции // Вестник гражданского процесса. 2019. № 4. С. 31–51; Громошина Н. А. О единстве процесса, едином ГПК и рабочих программах, преподаваемых по кафедре гражданского процесса дисциплин // Там же. 2020. Т. 10. № 1. С. 13–21; Терехова Л. А. Перспективы развития административного судопроизводства // Судебные и несудебные формы защиты гражданских прав : сб. статей к юбилею д-ра юрид. наук, проф. Елены Ивановны Носыревой / отв. ред. Д. Г. Фильченко. М. : Инфотропик Медиа, 2020. С. 141–146. См. также: Стариллов Ю. Н. Административное судопроизводство и КАС РФ : к прекращению дискуссии о его отраслевой процессуальной принадлежности, уникальности, самостоятельности, избыточности или несостоятельности // Там же. С. 96–124.

⁵⁴ Терехова Л. А. Дрейф административного судопроизводства // Вестник гражданского процесса. 2020. Т. 10, № 3. С. 44.

⁵⁵ Там же. С. 45.

⁵⁶ В определенном смысле понятие «сфера административных и иных публичных правоотношений» (как, впрочем, и термин «дела, возникающие из административных правоотношений») стало приобретать формально-юридическое регулирование более полувека назад, когда были приняты Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1962 г. (ст. 1) и Гражданский процессуальный кодекс РСФСР 1964 г. См.: Чечот Д. М. Административная юстиция : (теоретические проблемы). Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1973. С. 77–133; Боннер А. Т. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1966; Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Концепция публичной администрации в современном административном праве : (сравнительно-правовое исследование) // Вестник С.-Петерб. гос. ун-та. Серия: Право. 2019. Т. 10, вып. 4. С. 626–654.

⁵⁷ Опалев Р. О. Меры предварительной защиты в административном судопроизводстве // Российская юстиция. 2021. № 5. С. 59.

⁵⁸ Для сравнения мнений специалистов по гражданскому и арбитражному процессу см.: Антонов В. А., Трофимова М. С. Современные проблемы определения понятия и сущности института обеспечения иска в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2019. № 9. С. 23–27; Котлярова В. В. О мерах предварительной защиты по административному иску в административном судопроизводстве // Администратор суда. 2020. № 1. С. 17; Раздьяконов Е. С., Тарасов И. Н. Постатейный комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (гл. 28.1) // Вестник гражданского процесса. 2020. Т. 10, № 5. С. 159–169.

⁵⁹ См.: Гражданский процесс : практ. коммент. на вторую книгу Устава гражданского судопроизводства / сост. В. Л. Исаченко. С. 332.

⁶⁰ О научном понимании категории «органы публичной власти» см.: Югов А. А. Органы публичной власти в свете конституционной реформы – 2020 : понятие и основные признаки // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6. С. 3–9.

⁶¹ Чекмарева А. В. Развитие норм о подготовке гражданских дел к судебному разбирательству в цивилистических процессуальных кодексах Российской Федерации // Вестник гражданского процесса. 2021. Т. 11, № 1. С. 183.

⁶² См.: Тай Ю. В., Будылин С. Л. Указ. соч. С. 93–94.

⁶³ О проблемах развития в отраслевых процессуальных отраслях новых правовых институтов см.: Шерстюк В. М. Категории «содержание» и «форма» в арбитражном и гражданском процессуальном праве // Вестник гражданского процесса. 2021. Т. 11, № 2. С. 10–25.

⁶⁴ Сфера административных и иных публичных правоотношений (по терминологии П. И. Кононова – «административно-публичная сфера») включает в себе административный порядок. О термине «административный порядок» см.: Кононов П. И. Очерки общей теории современного административного права : монография. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2021. С. 151–154.

⁶⁵ Анализ категории «полномочие» в системе публично-правового регулирования см., например: Лексин И. В. Полномочие как категория отечественной юриспруденции : диалектика многозначности и унифицированности // Журнал российского права. 2021. № 4. С. 37–57.

⁶⁶ Порядок осуществления административных процедур и сами результаты функционирования данного правового института представляют собой важнейшую сферу публичных правоотношений, подлежащей эффективному судебному контролю и установлению (в соответствующих случаях) надлежащей предварительной защиты. Согласно определению Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 28 января 2019 г. № 305-КГ18-17135 по делу № А40-250904/2017 «в правовом государстве суд осуществляет контроль за законностью административных процедур и этот контроль по общему правилу распространяется на все случаи, когда права и законные интересы граждан и их объединений могут быть нарушены в результате

правоприменительной деятельности органов, наделенных публичными (властными) полномочиями» (Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-

Плюс». См. также: *Давыдов К. В.* Административные процедуры : концепция правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2020.

Воронежский государственный университет

Стариков М. Ю., кандидат юридических наук, преподаватель кафедры административного и административного процессуального права

e-mail: smaxim90@yahoo.com

Voronezh State University

Starilov M. Yu., Candidate of Legal Sciences, Lecturer of the Administrative and Administrative Procedural Law Department

e-mail: smaxim90@yahoo.com

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА И СТАТИСТИКА

УДК 342.9

Ю. Б. Носова

Воронежский государственный университет

ОБЗОР СУДЕБНОЙ СТАТИСТИКИ РАССМОТРЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ СУДАМИ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ ЗА 2020 ГОД

Материал подготовлен на основе Отчета о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2020 г. Судебного департамента при Верховном Суде РФ.

REVIEW OF JUDICIAL STATISTICS ON THE HANDLING OF ADMINISTRATIVE CASES BY COURTS OF GENERAL JURISDICTION FOR 2020

The material was prepared on the basis of the Report on the work of the courts of general jurisdiction for the consideration of civil, administrative cases in the first instance for 12 months of 2020 of the Judicial Department under the Supreme Court of the Russian Federation.

Анализ данных судебной статистики показывает, что количество рассмотренных судами общей юрисдикции административных дел по первой инстанции в 2020 г. значительно увеличилось (табл. 1).

Так, за прошлый год всего было рассмотрено 6845 289 административных дел (в 2019 г. их число составляло 5022 754).

При этом с удовлетворением требований, в том числе частично, было завершено рассмотрение 6680 874 дел, т. е. 98 %.

В порядке упрощенного производства, по-прежнему, было рассмотрено незначительное количество дел – 70 044 (1 % от общего количества дел).

Т а б л и ц а 1

| Категория | Всего рассмотрено с вынесением решения (судебного приказа) | Удовлетворено требований | Удовлетворено частично | Вынесено судебных приказов | Рассмотрено в порядке упрощенного производства |
|--|--|--------------------------|------------------------|----------------------------|--|
| Административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений | 189 893 | 97 568 | 20 750 | 0 | 6457 |
| Административные дела о взыскании обязательных платежей и санкций | 6426 064 | 6303 129 | 24 098 | 6209 689 | 48 435 |
| Иные административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля | 229 332 | 217 483 | 17 846 | 0 | 15 152 |
| Итого | 6845 289 | 6618 180 | 62 694 | 6209 689 | 70 044 |

Что касается категорий административных дел, дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, составили 2,8 % (189 893 дела), а административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля, – 3,4 % (229 332 дела). При этом самая весомая часть всех административных дел представлена делами о взыскании обязательных платежей и санкций – 93,8 % (6426 064 дела), из них почти по всем требованиям были удовлетворены.

Обобщение и анализ данных судебной статистики по конкретным категориям административных дел, рассмотренных судами общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства, с недавних пор затруднен в связи с тем, что форма отчетности, утвержденная Приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 11 апреля 2017 г. № 65, была изменена Приказом от 12 мая 2020 г. № 70². В новой форме отчетности не приводятся сведения о результатах рассмотрения отдельных категорий административных дел, данные статистики отражаются только применительно к видам административных истцов и административных ответчиков (табл. 2 и 3).

Т а б л и ц а 2

| Административный истец | Рассмотрено по административному иску административного истца с вынесением решения |
|--|--|
| Гражданин Российской Федерации | 114 788 |
| Иностранный гражданин | 3828 |
| Лица без гражданства | 120 |
| Российская организация | 72 217 |
| Иностранная организация | 100 |
| Международная организация | 1 |
| Российское общественное объединение | 565 |
| Иностранное общественное объединение | 0 |
| Международное общественное объединение | 0 |
| Российская религиозная организация | 10 |
| Иностранная религиозная организация | 0 |
| Международная религиозная организация | 0 |
| Общественное объединение, не являющиеся юридическим лицом | 76 |
| Религиозная организация, не являющаяся юридическим лицом | 3 |
| Орган государственной власти | 4435 894 |
| Иной государственный орган | 1646 588 |
| Орган местного самоуправления | 32 274 |
| Избирательная комиссия | 398 |
| Комиссия референдума | 16 |
| Иные орган/организация, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями | 466 733 |
| Должностное лицо | 111 025 |

Т а б л и ц а 3

| Административный ответчик | Рассмотрено по административному иску к административному ответчику с вынесением решения |
|--------------------------------|--|
| 1 | 2 |
| Гражданин Российской Федерации | 6556 776 |
| Иностранный гражданин | 10 873 |
| Лица без гражданства | 4267 |
| Орган государственной власти | 152 344 |

Продолжение табл. 3

| 1 | 2 |
|---|--------|
| Иной государственный орган | 14 124 |
| Орган местного самоуправления | 39 828 |
| Избирательная комиссия | 1714 |
| Комиссия референдума | 4 |
| Иные орган/организация, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями | 17 087 |
| Объединения и организации, не обладающие государственными или иными публичными полномочиями в спорных правоотношениях | 15 978 |
| Должностное лицо | 7765 |
| Государственный служащий | 1260 |
| Муниципальный служащий | 151 |
| Президент Российской Федерации | 9 |
| Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации | 0 |
| Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации | 6 |
| Правительство Российской Федерации | 225 |
| Правительственная комиссия по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации | 0 |
| Министерство внутренних дел Российской Федерации, включая главное управление по вопросам миграции и главное управление по контролю за оборотом наркотиков | 7122 |
| Министерство здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России) | 152 |
| Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России) | 8 |
| Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры России) | 39 |
| Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России) | 3637 |
| Министерство образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России) | 147 |
| Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) | 240 |
| Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России) | 8 |
| Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) | 371 |
| Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока (Минвостокразвития России) | 0 |
| Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России) | 1651 |
| Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа (Минкавказ России) | 0 |
| Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России) | 36 |
| Министерство спорта Российской Федерации (Минспорт России) | 8 |
| Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстрой России) | 913 |

Продолжение табл. 3

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА И СТАТИСТИКА

| 1 | 2 |
|---|--------|
| Счетная палата Российской Федерации | 0 |
| Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России) | 63 |
| Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (Минтруда России) | 494 |
| Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России) | 743 |
| Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) | 46 |
| Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России) | 10 |
| Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России) | 426 |
| Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (ГФС России) | 8 |
| Служба внешней разведки Российской Федерации (СВР России) | 1 |
| Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) | 43 |
| Федеральная налоговая служба (ФНС России) | 1792 |
| Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России) | 249 |
| Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) | 4697 |
| Федеральная служба государственной статистики (Росстат) | 6 |
| Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) | 39 |
| Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардия) | 218 |
| Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России) | 2152 |
| Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России) | 42 |
| Федеральная служба по аккредитации (Россаккредитация) | 0 |
| Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) | 29 |
| Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству (ФСВТС России) | 23 |
| Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) | 5 |
| Федеральная служба по интеллектуальной собственности (Роспатент) | 3 |
| Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) | 503 |
| Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор) | 28 |
| Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) | 28 |
| Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) | 117 |
| Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) | 27 077 |
| Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) | 45 |
| Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России) | 13 |

Окончание табл. 3

| 1 | 2 |
|---|--------|
| Федеральная служба по труду и занятости (Роструд) | 408 |
| Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование) | 2 |
| Уполномоченные при Президенте Российской Федерации по правам | 1 |
| Управление делами Президента Российской Федерации | 4 |
| Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) | 12 |
| Федеральная таможенная служба (ФТС России) | 93 |
| Федеральное казначейство (Казначейство России) | 56 |
| Федеральная служба судебных приставов (ФССП) | 53 905 |
| Центральный банк Российской Федерации | 8 |
| Центральная избирательная комиссия | 6 |
| Иные ведомства | 2404 |
| Законодательный (представительный) орган власти субъекта Российской Федерации | 245 |
| Высший исполнительный орган власти субъекта Российской Федерации | 9313 |
| Иной орган государственной власти субъекта Российской Федерации | 11 642 |

Очевидно, что такие отчеты о деятельности судов общей юрисдикции по рассмотрению административных дел являются малоинформативными и не демонстрируют наглядно динамику разрешения отдельных категорий дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Тем более не понятен такой подход Судебного департамента, учитывая, что по гражданским делам и их движению сохранен прежний подход, отражающий данные статистики по конкретным категориям гражданских дел.

Вместе с тем представленные сведения с достаточной степенью ясности демонстрируют, что большая часть административных исков предъявляется к гражданам. Что касается административных ответчиков – органов государственной власти, то наиболее заметными с точки зрения статистики являются Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации, Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федера-

ции, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и, наконец, Федеральная служба судебных приставов, постоянно остающаяся «лидером» среди органов, чьи действия и решения обжалуются в порядке административного судопроизводства.

Наряду с этим по такой категории административных дел, как оспаривание решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (глава 22 КАС РФ), весьма показательно представлена статистика по сферам правоотношений, в которых возник административно-правовой спор (табл. 4).

Таблица 4

| Сфера правоотношений | Рассмотрено с вынесением решения |
|---|----------------------------------|
| 1 | 2 |
| Жилищные правоотношения | 4767 |
| Социальное обеспечение и социальное страхование | 783 |
| Финансовые правоотношения | 1899 |
| Налоговые правоотношения | 1238 |

Окончание табл. 4

| 1 | 2 |
|--|---------|
| Таможенные правоотношения | 93 |
| Природоохранные правоотношения (сфера природных ресурсов и охраны окружающей среды) | 1203 |
| Водные правоотношения | 227 |
| Земельные правоотношения | 5331 |
| Лесные правоотношения | 190 |
| Градостроительная деятельность | 897 |
| Тарифные правоотношения | 38 |
| Образование, наука и культура | 1149 |
| Правоотношения по сохранению, использованию и государственной охраны памятников культурного наследия | 159 |
| Здравоохранение | 401 |
| Миграционный учет | 2922 |
| из них – правоотношения, возникающие при пересечении Государственной границы Российской Федерации | 422 |
| Кадастровый учет и регистрация прав на недвижимое имущество | 1696 |
| Иные правоотношения | 127 335 |
| Всего | 150 328 |

¹ URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5671>

² О внесении изменений в Табель и формы статистической отчетности о деятельности судов и судимости, утвержденные приказом Судебного департамен-

та при Верховном Суде Российской Федерации от 11 апреля 2017 г. № 65 : приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 12 мая 2020 г. № 70. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

Воронежский государственный университет
 Носова Ю. Б., кандидат юридических наук, доцент
 кафедры трудового права, доцент кафедры административного и административного процессуального права
 e-mail: yulia_sh81@mail.ru

Voronezh State University
 Nosova Yu. B., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labor Law Department, Associate Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department
 e-mail: yulia_sh81@mail.ru

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». Во избежание ошибок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.6. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.7. Наименования организаций, органов государственной власти, учреждений, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом употреблении в тексте.

2.8. Все таблицы должны быть упомянуты в тексте. Каждая таблица печатается на отдельной странице и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (колонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ – *. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, то приводится полностью его название.

2.9. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.10. Иллюстрации (фотографии) могут быть черно-белыми и цветными, отсканированы с

разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

3.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

3.2. В случае если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистам или экспертам.

3.3. В отдельных случаях возможна доработка (улучшение качества) статьи автором по рекомендации редакционной коллегии. Статья, направленная автору на доработку, должна быть возвращена в исправленном виде вместе с ее первоначальным вариантом в максимально короткие сроки. К переработанной рукописи

автору (соавторам) необходимо приложить письмо, содержащее ответы на сделанные редакцией замечания и поясняющее все произведенные в статье изменения.

3.4. Отказ в публикации возможен в случаях:

- несоответствия статьи профилю и специфике журнала;
- грубых нарушений, допущенных при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;
- несоответствия статьи критериям научного уровня и практической полезности;
- отрицательного заключения редакционной коллегии;
- опубликования статьи в иных изданиях или представления статьи для опубликования идентичных материалов в другие издания.

3.5. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

3.6. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

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

1. GENERAL PROVISIONS

1.1 To the publication the materials containing the results of scientific researches issued in the form of full articles, short messages, reviews are accepted. Reviews and materials reviews of the held scientific conferences (forums, seminars) can be published in the journal.

1.2. The content of the materials sent to the editorial board of the journal and their arrangement must conform to the established requirements.

1.3. Materials should be sent to the editorial board by mail or by e-mail. In case material goes to an editorial board by mail, it is necessary to apply the electronic data storage device containing the file with the author's article.

1.4. The text of the publication signed by the author (coauthors) should be made out by **one file** which contains the following information and structure:

- UDK;
- article heading in Russian and in English;
- author's (coauthors') initials and surnames;
- name of educational, scientific or other organization where the author (coauthors) works (or holds any appointment);
- summary of the article in Russian and in English;
- key words in Russian and in English;
- text of article;
- data on the author (coauthors) in Russian and in English with the full indication of a surname, name, middle name, academic degree, academic status, primary place of employment, post, phone number (office, home or mobile), home or office addresses, e-mail.

1.5. For postgraduate students and degree-seeking students it is also necessary to send an extract from the minutes of chair (sector, division of the organization) about the recommendation of the sent material to publication in the journal or a short response of the research supervisor with the recommendation of publication of article to editorial board of the journal.

1.6. Articles sent to the editorial board shall be reviewed, and in case of the positive review – scientific and control correcting.

1.7. The decision on the publication of the article is made by the editorial board of the journal.

1.8. The publication of articles is free of charge.

2. REQUIREMENTS TO ARRANGEMENT OF THE MATERIALS DIRECTED TO THE EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION

2.1. The text is printed in a text editor of Win-Word; font - Times New Roman; size – 14th; interval – 1,5.

2.2. All page-sides shall be 2 centimeters.

2.3. The volume of article shouldn't exceed 16–18 pages (note: 22 pages, or 40 000 symbols, including gaps and punctuation marks, make one printed page).

2.4. References are made after the article.

2.5. References are arranged according to state standard specification 7.0.5 – 2008 "The bibliographic references. General requirements and rules of drawing up". In order to avoid mistakes the editorial board recommends not to reduce references independently, each time pointing out full data on the citing source.

2.6. All pages of the manuscript should be numbered.

2.7. Names of the organizations, public authorities, institutions, international organizations aren't reduced. All abbreviations and reductions, except for well-known, shall be deciphered at the first use in the text.

2.8. All tables shall be mentioned in the text. Each table is printed on the separate page and numbered according to its first mention in the text. Each column must have short heading (reductions and abbreviations can be used there). Explanations of terms, abbreviations are located in references (notes), but not in the table headings. The symbol – * is applied for references. If data from other published or unpublished source are used, its heading has to be named completely.

2.9. Schemes and charts shall be numbered and submitted in separate files.

2.10. Illustrations (photos) can be black-and-white or colored, scanned with the dimension of 300 dots per inch and kept in the separate file in the tif or jpg format.

3. THE DECISION TO PUBLISH AND TO REFUSE PUBLICATION

3.1. Sending the article to the journal, the author is obliged not to represent identical material to other publishers before decision on the publication is made.

3.2. The editorial board sends articles for the conclusion to specialists or experts in case if knowledge of narrow area of law is necessary to make decision on the publication.

3.3. According to the recommendation of the editorial board completion (quality improvement) of article by the author is in some cases possible. Article sent to the author to completion has to be returned in the corrected form together with its initial version in the shortest terms. The author (coauthors) needs to attach the letter containing answers to the remarks

made by edition and explaining all changes made in article to the processed manuscript.

3.4. Refusal in the publication is possible in cases:

- article's discrepancy to a profile and specifics of the journal;
- the rough violations in citing including references to statute rules;
- article's discrepancy to scientific level and practical usefulness criteria;
- negative conclusion of the editorial board;
- the article (or identical materials) is published or submitted for publication in other printed editions

3.5. Manuscripts submitted for publication are not returned.

3.6. The opinion of the editorial board does not always coincide with the author's point of view.