
ЖУРНАЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИЗДАНИЕ

2023. № 1

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. Девятнадцатого
арбитражного апелляционного суда
(г. Воронеж);

Т. М. Бялкина,
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т;

Н. А. Громошина,
д-р юрид. наук, проф.,
Московский гос. юрид. ун-т
имени О. Е. Кутафина (МГЮА);

А. Б. Зеленцов,
д-р юрид. наук, проф.,
Российский ун-т дружбы народов,
засл. деятель науки РФ, 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.,
Тамбовский гос. ун-т имени Г. Р. Державина;

С. В. Курчевская,
канд. юрид. наук,
судья Второго кассационного суда
общей юрисдикции;

А. В. Малько,
д-р юрид. наук, проф.,
Поволжский институт (филиал) РПА
Минюста России, засл. деятель науки РФ;

И. И. Марков,
пред. Липецкого областного суда
(в отставке), засл. юрист РФ;

СОДЕРЖАНИЕ

ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Гриценко В. В., Гриценко Д. В. Справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел как основополагающий принцип российского административного судопроизводства5

ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

Носова Ю. Б. О сроках оспаривания предписаний государственной инспекции труда.....11

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Хорунжий С. Н., Глухова М. В. О некоторых вопросах административной ответственности должностных лиц органов местного самоуправления (по материалам судебной практики) 16

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

..... 31

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. Подопригора,
д-р юрид. наук, проф.,
Конституционный Суд
Республики Казахстан (г. Астана,
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;

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:
ПС818 Электронный каталог
"Почта 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 **Е. Н. Попуга**

Дата выхода в свет 05.03.2025.
Формат 60×84/8. Уч.-изд.л. 4,3.
Усл. п. л. 3,9. Тираж 25. Заказ 565

Адрес издателя:
Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10

Адрес типографии
Издательского дома ВГУ:
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3

© Воронежский государственный
университет, 2023

© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2023

JOURNAL OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

SCIENTIFIC AND PRACTICAL EDITION

2023. № 1

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

Editorial board:

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

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

O. V. 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 scientist of the Russian Federation
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, Tambov State University
named after G. R. Derzhavin

CONTENTS

PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Gritsenko V. V., Gritsenko D. V. Fairness in the consideration and resolution of administrative cases as a fundamental principle of Russian administrative proceedings 5

PROCEEDINGS IN CERTAIN CATEGORIES OF ADMINISTRATIVE CASES

Nosova Yu. B. On the time limits for challenging orders of the state labor inspectorate 11

JUDICIAL PRACTICE IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSE

Khorunzhiy S. N., Glukhova M. V. On some issues of administrative responsibility of officials of local self government bodies (based on materials of judicial practice) 16

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

..... 33

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,
Volga Region Institute (branch) of the RPA
of the Ministry of Justice of Russia,
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,
Constitutional Court
of the Republic of Kazakhstan
(Astana, 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;

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:
ПС818 of the Electronic catalog
"Russian Post"

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

© Voronezh State University, 2023
© Design, original-model.
Publishing House
of Voronezh State University, 2023

ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

УДК 342.9

В. В. Гриценко, Д. В. Гриценко

Воронежский государственный университет

СПРАВЕДЛИВОСТЬ ПРИ РАССМОТРЕНИИ И РАЗРЕШЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ КАК ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЙ ПРИНЦИП РОССИЙСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Статья посвящена одному из актуальных и дискуссионных принципов административного судопроизводства – принципу справедливости при рассмотрении и разрешении административных дел. В контексте системы принципов административного судопроизводства раскрывается роль данного принципа как основополагающего, фундаментального и базового критерия административного судопроизводства.

К л ю ч е в ы е с л о в а: справедливость, принципы административного судопроизводства, принцип справедливости административного судопроизводства, Кодекс административного судопроизводства, судебная практика.

FAIRNESS IN THE CONSIDERATION AND RESOLUTION OF ADMINISTRATIVE CASES AS A FUNDAMENTAL PRINCIPLE OF RUSSIAN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

The article is devoted to one of the relevant, controversial principles of administrative proceedings – the principle of fairness in the consideration and resolution of administrative cases. In the context of the system of principles of administrative proceedings, the role of this principle as a fundamental, fundamental, basic criterion of administrative proceedings is revealed.

K e y w o r d s: justice, principles of administrative proceedings, principle of fairness of administrative proceedings, Code of Administrative Proceedings, judicial practice.

В настоящее время справедливость принадлежит к числу основополагающих общеправовых принципов. Вместе с тем сущность принципа справедливости раскрывается и на отраслевом уровне. Причем в последнем случае справедливость специализируется в зависимости от той группы общественных отношений, которые составляют предмет отрасли права.

Приведем некоторые трактовки справедливости в праве. Так, справедливость в любом правовом и нравственном аспекте непосредственно связана с государством, особенно с правовым и социальным, выступающим в качестве одной из форм «социального обеспечения нуждающихся слоев населения, заботу государства о своих гражданах, а также обозначает государство, в котором и экономика выстроена таким образом, чтобы гарантировать социальное обеспечение и социальную защиту»¹. Е. В. Титова и М. С. Сагандыков подчеркивают, что социальное государство «не ограничивается государственным гарантированием материальных условий жизни граждан»².

М. И. Клеандров считает, что «для любого государства, основанного на принципе разделения властей, и любого общества, разделяющего этот принцип, судебная власть – ее многогранный механизм – является основой каркаса, фундаментом и главным инструментом обеспечения справедливости в обществе и государстве»³.

Следует также отметить, что термин «справедливость» преломляется через сознание конкретного субъекта по отношению к себе или другим субъектам.

Таким образом, ярко выражается субъективный характер понимания справедливости, так как «в справедливости заложен морально-этический багаж конкретного человека, его нравственное чувство». При этом определяется, что «социальная справедливость – это явление общественное, предполагающее идеальную концепцию сосуществования людей на данном историческом этапе при имеющихся возможностях»⁴.

В Указе Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» подчеркивается, что на фоне сохраняющихся в Российской Федерации

социально-экономических проблем растет потребность общества в повышении эффективности государственного управления, обеспечении социальной справедливости...»⁵.

Д. Р. Прокопенко определяет справедливость как «таинственную категорию в социально-гуманитарных науках, в том числе в праве»⁶.

П. П. Серков констатирует, что «правовая справедливость объективно не может быть общей, не обладающей внутренним содержанием в каждом правовом событии, ...не может образовываться сама собой:

– без устойчивого задействования конкретики юридических категорий;

– без обязательного сопровождения конкретикой признаков, критериев и параметров искусственного идейного содержания правовых норм и их государственного психического приращения;

– без обязательного сопряжения этой конкретики с конкретным потенциалом естественности правовых принципов»⁷.

Выступая в качестве общеправового принципа в общетеоретическом аспекте, принцип справедливости «в наибольшей степени выражает общесоциальную сущность права, стремление к поиску компромисса между участниками правовых связей, между личностью и обществом, гражданином и государством»⁸.

Принципы административного судопроизводства среди прочих правовых принципов не случайно находятся в центре внимания теоретиков и практиков, так как носят ярко выраженный теоретико-прикладной характер, что обусловлено их значимостью и ролью, которая на них возлагается в связи с совершенствованием и модернизацией основных положений административного права в целом, его подотраслей и правовых институтов в частности.

Ю. Н. Стариков гарантией принципа справедливости в реализации как материальных, так и процессуальных административно-правовых институтов считает консерватизм правовой политики в административных правоотношениях, так как «именно в системе административного правового регулирования как ни в каких иных правоотношениях важна справедливость»⁹.

В. В. Ярков выделяет два значения принципов административного судопроизводства: «задают основы правового регулирования» данного вида судопроизводства и «определяют условия и ориентиры правоприменения при отсутствии конкретной нормы, регуливающей совершение конкретного процессуального действия при рассмотрении дел административного судопро-

изводства, помогают также правильно использовать аналогию права и закона»¹⁰.

Термин «справедливость» является конституционно-правовым, так как используется в тексте Конституции РФ: во-первых, в преамбуле в качестве обоснования принятия народом, «что память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость»; во-вторых, в ч. 6 ст. 75, устанавливающей, что система пенсионного обеспечения граждан основывается на ряде принципов, одним из которых является принцип справедливости»¹¹.

Однако, несмотря на это, нормы Конституции РФ выступают в качестве ориентира в аспекте многих ценностей общества, права, государства, к которым относится и справедливость. Более того, справедливость признают одной из основ конституционного строя Российской Федерации¹².

Стремление современных государств к справедливости формирования, существования, суверенности обусловлено объективной необходимостью, в связи с чем Л. И. Черкасова предлагает выделить государственную функцию «справедливость»¹³.

Раскрывая системный характер конституционных ценностей, М. В. Пресняков особое внимание уделяет именно справедливости, так как, по его мнению, это «актуальное, взаимосогласованное существование всех этих ценностей», чем обосновывается приоритетный аспект справедливости в системе конституционных ценностей¹⁴.

Кроме того, как считает М. Г. Вилова, отсутствие прямого текстуального закрепления принципа справедливости не препятствует современному ученым «анализировать конституционную природу принципа справедливости либо саму по себе, либо в контексте конституционной практики»¹⁵.

В ст. 6 Конвенции о защите прав человека и гражданина закрепляется, что каждый «имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела...», т. е. рассматривается как право на «справедливое судебное разбирательство»¹⁶, которое нашло отражение и в других международных нормативно-правовых актах¹⁷.

Т. В. Сахнова связывает правосудие со справедливостью, «правосудие – это порождение потребности в справедливости, которая имеет вневременную ценность, несмотря на все исторические и современные трансформации»¹⁸.

А. К. Фетисов подчеркивает, что тезис о справедливом подходе при рассмотрении дел судами содержится в нормах процессуальных кодексов и именно как «принцип понятие справедливости

прямо выражено в ст. 9 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»¹⁹.

Следует отметить, что принцип справедливости, закрепленный в ст. 6 УК РФ, связывает его с наказанием, так как оно «должно соответствовать характеру и степени общественной опасности преступления, обстоятельствам его совершения и личности виновного»²⁰.

В. В. Кулаков и А. А. Арямов, анализируя ст. 6 УК РФ в контексте применения принципа справедливости через соразмерность, задаются вопросом: «Разве можно сложнейшее морально-философское понятие справедливости поместить в прокрустово ложе соразмерности?». «Достаточно задать тривиальный вопрос: как будем делить, поровну или по справедливости? И каждому станет очевидно, что поровну (соразмерность) и справедливо – это далеко не синонимы»²¹. В связи с этим ученые пытаются законодателя дать определение принципу справедливости в ст. 6 УК РФ считают «неудачной»²².

Следует отметить, что законодатель в КАС РФ использует термин «справедливость» только в двух статьях (ст. 6 и ст. 9 КАС РФ).

В частности, в ст. 6 КАС РФ, в которой принцип справедливости является одним из семи принципов административного судопроизводства, т. е. входит в систему принципов административного судопроизводства, наряду с такими как: независимость судей; равенство всех перед законом и судом; осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок; гласность и открытость судебного разбирательства; непосредственность судебного разбирательства; состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда.

Несмотря на то что ст. 9 КАС РФ называется «Законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел», в ее содержании принципа справедливости не раскрывается. Закрепляется только, что обеспечиваются законность и справедливость «соблюдением положений, предусмотренных законодательством об административном судопроизводстве, точным и соответствующим обстоятельствам административного дела правильным толкованием и применением законов и иных нормативных правовых актов, в том числе регулирующих отношения, связанные с осуществлением государственных и иных публичных полномочий, а также получением гражданами и организациями судебной защиты путем восстановления их нарушенных прав и свобод»²³.

При этом данный принцип, как представляется, не может быть объединен с принципом законности, так как общеизвестно, что эти два принципа не тождественны и имеют свое собственное содержание. Сомнительная «компиляция» указанных принципов заставила В. П. Беляева и Г. С. Беляева задаться вопросом об их равенстве и определенной некорректности, так как «общеизвестно, что закон не всегда справедлив, а справедливость не всегда законна»²⁴.

Иной позиции придерживается В. М. Шерстюк, который обосновывает «парность» законности и справедливости тем, что «только законное решение, вынесенное строго в соответствии с нормами материального и процессуального права, будет справедливым и должным образом как таковое приниматься обществом»²⁵.

«Скромность» законодателя при определении принципа «справедливости» в административной-правовой доктрине породила научный интерес и различные позиции ученых²⁶. Завоеывая приоритетные позиции в системе принципов административного судопроизводства, данный принцип, по мнению Ю. Н. Старилова, является «наиболее дискуссионным»²⁷.

Анализируя положения ст. 9 КАС РФ, Л. В. Войтович и И. Е. Нельговский верно подчеркивают, что такой подход законодателя «не выявляет исчерпывающих признаков, которые могут характеризовать принцип справедливости судопроизводства»²⁸. По мнению В. В. Яркова, принцип справедливости является «достаточно объемным и оценочным по содержанию правовым понятием»²⁹. В системе принципов административного права он занимает особое место, так как все фундаментальные принципы основываются на нем³⁰.

Теоретико-прикладной характер принципа справедливости раскрывается в судебной практике, являясь базовым и основополагающим при рассмотрении административных дел.

В. В. Ярков указывает на «сквозной» характер принципа справедливости, так как, по его мнению, «справедливость осуществления правосудия в целом и по административным делам в частности представляет собой фундаментальное понятие, пронизывающее всю систему процессуального права таким же образом как и принцип доступа к правосудию»³¹.

В связи с чем В. А. Зюзин подчеркивает, что именно данный принцип «позволяет судам избежать формального подхода при разрешении административных дел, который умаляет конституционное право на судебную защиту, предполагающее не только право на обращение в суд, но и возможность получения реальной судебной

защиты, которая, не будучи формальной, должна гарантировать эффективное восстановление в правах в соответствии с законодательно закрепленными критериями»³².

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 13 июня 2017 г. № 21 «О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел» подчеркивается взаимосвязь принципа законности и справедливости с мерами процессуального принуждения, которые должны отвечать требованию соразмерности допущенному нарушению, применяться с учетом всей совокупности обстоятельств совершенного нарушения и процессуального положения участника процесса³³.

Анализируя решения Конституционного Суда РФ через призму принципа справедливости, М. Г. Вилова подчеркивает его универсальный характер, выражающийся в том, что он является: во-первых, принципом права и конституционным принципом, истолковываемым в общей конституционной концепции; во-вторых, идеалом, к которому стремится правовое регулирование; в-третьих, функцией соразмерного ограничения прав и интересов разных субъектов в целях обеспечения баланса конституционных ценностей и интересов; в-четвертых, конституционной ценностью, при помощи которой сопоставляются проверяемые законоположения в целях выявления и устранения дискриминации и необоснованной дифференциации прав и обязанностей граждан; в-пятых, целью реализации права на судебную защиту и содержанием данного права, раскрывающимся в совокупности материальных и процессуальных гарантий³⁴. На универсальность данного принципа указывают и другие ученые. Так, В. А. Зюзин считает справедливость «универсальным принципом»³⁵.

Следует также отметить, что принцип справедливости при рассмотрении и разрешении административных дел являлся объектом исследования Конституционного Суда РФ³⁶, Верховного Суда РФ³⁷.

Анализируя судебную практику, К. В. Давыдов подчеркивает, что парадоксальным образом российским судам в настоящее время ближе англосаксонская концепция «естественной справедливости», и такую «парадоксальность» автор обосновывает «неразвитостью административно-правовой доктрины и судебной практики»³⁸.

С. Н. Махина указывает, что принцип справедливости в юридическом процессе «преимущественно обращен к суду, поскольку субъективные или групповые оценки справедливости» могут и не совпадать³⁹, при этом подчеркивается обес-

печение справедливости административного судопроизводства рядом процессуальных институтов, не свойственных иным процессуальным отраслям, например, активная роль суда при рассмотрении и разрешении административных дел по существу⁴⁰.

Категоричной представляется позиция А. В. Ильина о том, что в административном судопроизводстве «нет места» принципу справедливости, так как «установить содержание самостоятельного процессуального принципа справедливости в административном судопроизводстве не представляется возможным»⁴¹. Безусловно, проблема правовых принципов состоит в установлении четких механизмов их реализации, без которых можно усомниться практически в любом принципе. Но следует подчеркнуть, что именно принцип справедливости выступает в качестве «антипода правовой неопределенности» и означает «справедливое с точки зрения личности, общества, государства, правовое регулирование, справедливое наказание, справедливую возмездность и т. д.»⁴². Несмотря на субъективный, оценочный характер данного принципа, его отсутствие негативно скажется на реализации основных видов судопроизводств.

Учитывая значение справедливости при рассмотрении и разрешении административных дел представляется целесообразным выделить отдельной статьей в КАС РФ данный принцип, «отделив» его от принципа законности. При раскрытии содержания данного принципа необходимо указать, что суд при рассмотрении и разрешении дел в порядке административного судопроизводства должен исходить из максимального обеспечения прав и свобод человека и гражданина, которые не должны умоляться при отправлении правосудия.

¹ Раздъяконова Е. В. Концепция современного социального государства через призму делиберативного конституционализма // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 6. С. 11.

² Титова Е. В., Сагандыков М. С. Советательный конституционализм и его реализация в социальном партнерстве // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 6. С. 26.

³ Клеандров М. И. Судебная система Российской Федерации в свете конституционных поправок 2014 и 2020 годов: проблемы и пути их решения // Журнал конституционного правосудия. 2024. № 2 (96). С. 1.

⁴ Прокопенко Д. П. Нужен ли гражданскому процессу принцип справедливости? // Законодательство. 2024. № 6. С. 34.

⁵ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

⁶ См.: Прокопенко Д. Р. Нужен ли гражданскому процессу принцип справедливости? // Законодательство. 2024. № 6. С. 33.

⁷ См.: Серков П. П. Правоотношение (Теория и практика современной правовой политики) : монография : в 2 ч. М., 2023. Ч. 2: Обобщение юридических опытов восхождения к человеку, обществу и государству. С. 621.

⁸ См.: *Перевалов В. Д.* Понятие, сущность и основные признаки права. Теория государства и права : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2024. С. 142.

⁹ См.: *Старилов Ю. Н.* Административная правовая политика 2023 года : востребованность, идеалы, потенциал. Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска. Воронеж, 2023. С. 205.

¹⁰ *Ярков В. В.* Принципы административного судопроизводства : общее и особенное // Вестник гражданского процесса. 2023. № 6. С. 36.

¹¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2020).

¹² Например, П. А. Астафичев прочитал студентам лекцию о демократии, гуманизме и справедливости как основах конституционного строя России. См.: Саликов М. С., Серкова Ю. И. IX Уральский форум конституционалистов : идеи, дискуссии, мнения // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 6. С. 61.

¹³ См.: *Черкасова Л. И.* Справедливость как атрибутивная и функциональная характеристика современного государства // Государство и право. 2024. № 7. С. 84.

¹⁴ См.: *Пресняков М. В.* Справедливость в системе конституционно-правовых ценностей // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 16. С. 9.

¹⁵ *Вилова М. Г.* Методологические подходы к определению понятия «справедливость» в конституционном правосудии // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 40.

¹⁶ Конвенция о защите прав человека и основных свобод : заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. (с изм. от 24.06.2013) (вместе с «Протоколом [№ 1]» : подп. в г. Париже 20.03.1952; «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» : подп. в г. Страсбурге 16.09.1963; «Протоколом № 7» : подп. в г. Страсбурге 22.11.1984) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

¹⁷ Международный пакт о гражданских и политических правах : принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291; Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека: заключена в Минске 26 мая 1995 г. вместе с «Положением о Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств», утв. 24 сентября 1993 г. // Рос. газета. 1995. 23 июня.

¹⁸ *Сахнова Т. В.* Искусственный интеллект в Е-правосудии : очевидное и вероятное // Вестник гражданского процесса. 2024. Т. 14, № 2. С. 22.

¹⁹ *Фетисов А. К.* Справедливость – принцип управления правосудия. Часть первая: справедливость в ординарном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2023. № 4. С. 31.

²⁰ Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 09.11.2024) (с изм. и доп., вступ. в силу с 20.11.2024) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

²¹ *Кулаков В. В., Арямов А. А.* Цифровое правосудие : возможности и пределы // Рос. правосудие. 2024. № 5. С. 23.

²² См.: Там же.

²³ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

²⁴ *Беляев В. П., Беляева Г. С.* Процессуально-правовое регулирование : проблема эффективности // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 11. С. 29–38.

²⁵ *Шерстюк В. М.* Принципы административного судопроизводства. Административное судопроизводство : учеб. для студ. юрид. вузов, факультетов юристов, повышающих квалификацию. 1-е изд. / под ред. М. К. Треушникова. М., 2017. С. 85.

²⁶ См., например: *Августина И. Д.* Действие принципа справедливости и законности в административном судопроизводстве // Рос. судья. 2021. № 6. С. 34–38 ; *Зеленцов А. Б.* Административная справедливость и административная юстиция // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Воронеж, 2013. С. 379–390. (Юбилей, конференции, форумы) ; *Ильин А. В.* К вопросу о принципе справедливости административного судопроизводства // Закон. 2019. № 1. С. 95–101 ; *Спицин И. Н.* Содержание принципа справедливости в административном судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. № 7. С. 28–34 ; *Зюзин В. А.* О системности и взаимосвязанности судебных административно-процессуальных принципов // Административное право и процесс. 2023. № 1. С. 39–45 ; *Войтович Л. В., Нельговский И. Е.* Принцип справедливости в административном судопроизводстве // Правовая политика и правовая жизнь. 2019. № 2. С. 51–55; и др.

²⁷ См.: *Старилов Ю. Н.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : содержание, структура, юридическое значение и воздействие на развитие административного права // Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. 7-е изд., пересм. М., 2025. С. 795.

²⁸ *Войтович Л. В., Нельговский И. Е.* Указ. соч. С. 52.

²⁹ *Ярков В. В.* Принципы судебного административного процессуального права (принципы административного судопроизводства) // Административное судопроизводство : учеб. для студ. высш. учеб. заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / под ред. В. В. Яркова. М., 2016. С. 41.

³⁰ См.: Давыдов К. В. Принципы административного права : к построению универсальной системы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2019. № 4. С. 157.

³¹ Ярко В. В. Принципы административного судопроизводства : общее и особенное. С. 37–38.

³² Зюзин В. А. Указ. соч. С. 41.

³³ О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13 июня 2017 г. № 21 // Рос. газета. 2017. 20 июня.

³⁴ См.: Вилова М. Г. Указ. соч. С. 42.

³⁵ См.: Зюзин В. А. Указ. соч. С. 43.

³⁶ Например: По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 2.1, части 2 статьи 2.2, части 1 статьи 4.5 и части 1 статьи 11.15.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Востокфлот» : постановление Конституционного Суда РФ от 21 июля 2021 г. № 39-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 31. Ст. 5988.

³⁷ См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2020). (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 23.12.2020) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2021. № 5 ; Кассационное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 11 сентября 2024 г. № 56-УДП24-7-К9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁸ Давыдов К. В. Принцип пропорциональности в российском административном праве : проблемы и перспективы развития // Административное право и процесс. 2021. № 12. С. 15.

³⁹ См.: Махина С. Н. Принципы административного судопроизводства // Административное судопроизводство : учеб. пособие для бакалавриата, магистратуры, специалитета по направлениям «Юриспруденция» и «Судебная и прокурорская деятельность» / Ю. Н. Стариков, С. Н. Махина, Ю. Б. Носова, О. С. Рогачева ; под ред. Ю. Н. Старикова. М., 2023. С. 168.

⁴⁰ См.: Там же. С. 169.

⁴¹ Ильин А. В. Указ. соч. С. 101.

⁴² Радько Т. Н. Принципы права. Теория государства и права : учебник. М., 2023. С. 313.

Воронежский государственный университет

Гриценко В. В., доктор юридических наук, профессор кафедры административного и административного процессуального права

e-mail: vvgritsenko@mail.ru

Гриценко Д. В., кандидат юридических наук, преподаватель кафедры уголовного процесса

e-mail: d.v.g84@bk.ru

Voronezh State University

Gritsenko V. V., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department

e-mail: vvgritsenko@mail.ru

Gritsenko D. V., Candidate of Law, Lecturer of the Department of Criminal Procedure

e-mail: d.v.g84@bk.ru

ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

УДК 342.9

Ю. Б. Носова

Воронежский государственный университет

О СРОКАХ ОСПАРИВАНИЯ ПРЕДПИСАНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИИ ТРУДА

Анализируются положения Кодекса административного судопроизводства РФ, Трудового кодекса РФ о сроках оспаривания предписаний государственной инспекции труда. Делается вывод о необходимости исключения из трудового законодательства соответствующих правовых норм. Предлагается подход к пониманию течения срока обращения в суд с административным иском об отмене предписания государственной инспекции труда после реализации обязательного досудебного порядка обжалования.

К л ю ч е в ы е с л о в а: предписание, государственная инспекция труда, обжалование, оспаривание, административное судопроизводство, государственный контроль (надзор), досудебное обжалование.

ON THE TIME LIMITS FOR CHALLENGING ORDERS OF THE STATE LABOR INSPECTORATE

The provisions of the Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation and the Labor Code of the Russian Federation on the deadlines for challenging the orders of the state labor inspectorate are analyzed. It is concluded that it is necessary to exclude the relevant legal norms from labor legislation. An approach to understanding the duration of the period for filing an administrative claim in court to cancel an order of the state labor inspectorate after the implementation of the mandatory pre-trial appeal procedure is proposed.

К e y w o r d s: order, state labor inspection, appeal, challenge, administrative proceedings, state control (supervision), pre-trial appeal.

Прежде чем представить новый взгляд на некоторые вопросы оспаривания предписаний государственной инспекции труда (далее – ГИТ), необходимо дать некоторые пояснения относительно действующего порядка обжалования указанных актов. Проблема определения вида судопроизводства (гражданское или административное) неоднократно обсуждалась на страницах юридической литературы, в том числе и автором настоящей статьи¹. Но следует иметь в виду, что уже после опубликования указанной работы и констатации факта использования гражданской процессуальной формы, признаваемой судами наиболее приемлемой для обжалования предписаний ГИТ, практика коренным образом изменилась.

После вынесения Верховным Судом Российской Федерации определения от 19 декабря 2016 г. № 75-КГ16-14 судебной практикой был воспринят принципиально иной подход, избравший административное судопроизводство

в качестве более адекватной процессуальной формы для оспаривания предписания ГИТ. Так, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ в названном определении указала, что «осуществляя функцию по надзору и контролю за работодателями, государственная инспекция труда выявляет правонарушения, но не решает трудовые споры, так как не является органом по рассмотрению индивидуальных трудовых споров и не может его заменить. Следовательно, оспариваемое предписание является документом властно-распорядительного характера, содержащим обязательные указания, распоряжения, вынесенные уполномоченным органом. ...заявление об оспаривании такого предписания с выяснением вопросов законности содержащихся в нем властных распоряжений индивидуального трудового характера должно рассматриваться в порядке административного судопроизводства»².

Таким образом, один главный вопрос – о виде судопроизводства, в рамках которого оспаривается предписание государственной инспекции

труда, – был наконец-то разрешен правоприменительной практикой. Такой новый подход в целом нашел положительный отклик среди ученых и специалистов-практиков³. Во всяком случае это позволило добиться определенного единообразия в судебной практике.

Вместе с тем процессуалисты высказывали и другие мнения: «правоприменителям следует обжаловать предписания ГИТ об устранении нарушений именно трудового законодательства в отношении работника, в исковом порядке согласно требованиям ГПК РФ, но КАС РФ⁴... Актуальным и не противоречащим действующему нормативному регулированию является вывод ВС РФ о том, что независимо от способа инициирования работодателем дела об оспаривании предписания в суде, суд при рассмотрении такого дела проверяет законность увольнения работника, которого привлекают к участию в деле»⁵; «...в порядке гражданского судопроизводства разрешаются споры о праве гражданском, т. е. споры субъектов, находящихся в равном положении и имеющих противоположные интересы относительно предмета притязания. При этом как минимум одна из спорящих сторон должна заявлять о возникновении у нее права на предмет притязания вне связи с оспариванием по делу постановления органа публичной власти. Например, это ... трудовые дела, связанные с оспариванием работодателями предписаний трудовых инспекций в ситуациях, касающихся нарушения прав конкретного работника»⁶.

Справедливости ради нужно отметить, что и автор настоящей статьи придерживался схожей позиции, отмечая, что в известном смысле оспаривание предписаний об устранении нарушений трудового законодательства логично укладывается в конструкцию гражданско-процессуального порядка, поскольку исполнением (неисполнением) предписаний затрагиваются гражданские (в широком понимании) права и обязанности не только работодателя, но и работников⁷.

Впрочем, подобные рассуждения остаются сегодня только в теоретической плоскости, так как практика по оспариванию предписаний ГИТ складывается однозначно в рамках административной процессуальной формы. И если в этом смысле удалось достичь некоего единообразного понимания, то по ряду отдельных вопросов остается еще некоторая неопределенность.

Так, не решен вопрос относительно сроков обращения в суд по административному иску об оспаривании предписания. Согласно ч. 1 ст. 219 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), если

кодексом не установлены иные сроки обращения с административным иском заявлением в суд, административное исковое заявление может быть подано в суд в течение трех месяцев со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов. Здесь следует обратить внимание на то, что иные сроки, согласно приведенной норме, могут быть установлены только самим КАС РФ, но не другими федеральными законами. Этот акцент весьма важен, так как в ст. 357 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) содержится следующее положение. В случае обращения профсоюзного органа, работника или иного лица в государственную инспекцию труда по вопросу, находящемуся на рассмотрении соответствующего органа по рассмотрению индивидуального или коллективного трудового спора (за исключением исков, принятых к рассмотрению судом, или вопросов, по которым имеется решение суда), государственный инспектор труда при выявлении очевидного нарушения трудового законодательства или иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, имеет право выдать работодателю предписание, подлежащее обязательному исполнению. Данное предписание может быть обжаловано работодателем в суд в течение десяти дней со дня его получения работодателем или его представителем.

Во-первых, еще раз обратим внимание на то, что по смыслу вышеприведенной нормы КАС РФ иные сроки не могут устанавливаться ТК РФ. Во-вторых, необходимо учитывать, что в ст. 357 ТК РФ, очевидно, говорится не обо всех предписаниях ГИТ, а только тех, которые вынесены по вопросу, одновременно находящемуся на рассмотрении органа по рассмотрению трудовых споров, и при выявлении инспектором очевидного нарушения трудового законодательства (при этом, само контрольное (надзорное) мероприятие ГИТ должно быть проведено на основании обращения работника, профсоюза или иного лица).

Однако в литературе указывается, что норма ст. 357 ТК РФ является специальной (по отношению к общей, содержащейся в ст. 219 КАС РФ), которая устанавливает особый срок для работодателей обращения в суд об обжаловании предписаний – 10 дней со дня его получения⁸.

Суды также исходят из того, что срок для оспаривания всех предписаний ГИТ составляет десять дней, следуя позиции, сформулированной Верховным Судом РФ еще в 2006 г. применительно к действовавшему тогда регулированию

оспаривания действий и решений органов государственной власти в порядке гражданского судопроизводства. Так, в ответе на соответствующий вопрос, изложенном в обзоре судебной практики Верховного Суда РФ за третий квартал 2006 г., указано, что положения нормы ст. 357 ТК РФ устанавливают специальный срок для оспаривания работодателем предписаний государственной инспекции труда, который и подлежит применению судом. Следовательно, срок обращения в суд, установленный ч. 1 ст. 256 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, при рассмотрении дел указанной категории применению не подлежит⁹.

Несмотря на принятие КАС РФ, установившего новую процессуальную форму для оспаривания действий и решений органов публичной власти, что, по всей видимости, должно было повлечь пересмотр подходов к разрешению административных дел, суды продолжают придерживаться позиции, согласно которой положения ст. 357 ТК РФ устанавливают специальный срок для оспаривания работодателем предписания государственной инспекции труда, поэтому общий срок обращения в суд, установленный ч. 1 ст. 219 КАС РФ, в данном случае применению не подлежит¹⁰.

В некоторых случаях суды, также ссылаясь на ст. 357 ТК РФ, приходили к выводу о том, что административным истцом пропущен срок для обжалования предписания, что является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении заявленных административных исковых требований¹¹.

Вместе с тем установление принципиальных подходов к пониманию сроков оспаривания предписаний ГИТ должно учитывать не только принятие нового процессуального кодекса, но и кардинальное изменение законодательства о государственном контроле (надзоре). Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – ФЗ о надзоре) установлен обязательный досудебный порядок обжалования решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц. Одновременно с этим нужно учитывать положения ч. 3 ст. 218 КАС РФ, согласно которым в случае если федеральным законом установлено обязательное соблюдение досудебного порядка разрешения административных споров, обращение в суд возможно только после соблюдения этого порядка. При этом ч. 6 ст. 30 ФЗ о надзоре предусмотрено, что жалоба на предписание контрольного (над-

зорного) органа может быть подана в течение десяти рабочих дней с момента получения контролируемым лицом предписания.

Таким образом, согласно действующему законодательству в досудебном порядке обжалование осуществляется в течение десяти рабочих дней, а в судебном – в течение десяти календарных. В связи с этим в литературе совершенно справедливо указывается на несогласованность указанных норм¹². Однако следует возразить автору на ее предложение о необходимости скорректировать ст. 40 ФЗ о надзоре и ст. 357 ТК РФ для установления единого срока обжалования предписания в судебном порядке, поскольку, на наш взгляд, речь должна идти не об установлении в указанных законах единого срока обжалования, а об исключении из ТК РФ нормы о сроке оспаривания предписания ГИТ.

Рассуждая далее о сроках оспаривания предписаний, мы приходим к выводу о том, что, соблюдая обязательный досудебный порядок обжалования предписания ГИТ, контролируемое лицо неизбежно пропустит срок обращения в суд. Это объясняется тем, что, во-первых, согласно ч. 2 ст. 43 ФЗ о надзоре жалоба подлежит рассмотрению уполномоченным на рассмотрение жалобы органом в течение двадцати рабочих дней со дня ее регистрации, следовательно, вероятность того, что подача и рассмотрение жалобы завершится в течение десяти календарных дней (срок обращения в суд) ничтожно мала. А, во-вторых, в КАС РФ нет никаких положений относительно особенностей течения или исчисления сроков обращения в суд в случае реализации досудебного порядка обжалования. Суды при возникновении подобных ситуаций восстанавливают пропущенный срок, признавая причины пропуска срока на подачу в суд административного искового заявления уважительными, исходя из того, что административным истцом предпринимались меры для соблюдения досудебного порядка урегулирования спора¹³.

Утверждать, что соблюдение обязательного досудебного порядка – это уважительная причина пропуска срока на обращение в суд в корне неверно. Вряд ли срок здесь вообще пропущен. Правильнее было бы говорить о том, что течение срока обращения в суд приостанавливается на период, в течение которого предпринимается попытка разрешить дело в досудебном порядке. Однако ни в КАС РФ, ни в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ нет соответствующих положений или разъяснений.

В ч. 6 ст. 219 КАС РФ закреплено, что несвоевременное рассмотрение или нерассмотрение

жалобы вышестоящим органом, вышестоящим должностным лицом свидетельствует о наличии уважительной причины пропуска срока обращения в суд. И здесь возникает несколько вопросов: почему такое нерассмотрение считается уважительной причиной пропуска срока, если вообще речь не должна идти о пропуске срока, ведь лицо может в данном случае реализовывать не собственную инициативу, а требование закона, устанавливающего обязательный досудебный порядок. Кроме того, не совсем понятно, как должна быть расценена судом ситуация отказа в удовлетворении жалобы при использовании обязательного досудебного порядка оспаривания и затраченного времени на эту процедуру – как уважительная причина пропуска срока обращения в суд?

По всей видимости, законодатель и высшая судебная инстанция исходят из того, что для всех, в том числе судов, вполне очевиден факт недопустимости лишения административного истца возможностей судебной защиты в тех случаях, когда изначально им была реализована попытка защитить свои права в другом – досудебном административном порядке. Это отражено в абз. 4 п. 16 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации», согласно которому в том случае, когда гражданин, организация в установленные законодательством сроки по своему усмотрению обжаловали решение, действие (бездействие) в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу и в удовлетворении жалобы отказано или ответ на жалобу не получен в установленный срок, соответствующее решение, действие (бездействие) также могут быть оспорены в суде. В этом случае обращение с жалобой может являться основанием для восстановления.

И, наверное, такие рассуждения (о пропуске срока по уважительной причине) отчасти справедливы в случае реализации административным истцом права выбора среди разных способов защиты. Действительно, выбирая путь подачи административной жалобы, срок на обращение в суд течет, но истец его пропускает по уважительной причине. Но при следовании только одной, предложенной законодателем траектории – обжаловании сначала в досудебном порядке, и только потом – обращении в суд с административным иском заявлением, истец не пропускает срок обращения в суд, этот срок

должен течь или исчисляться иначе. В КАС РФ никакого другого варианта, кроме течения срока с того момента, как административному истцу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов, не предложено. Очевидно, что истец узнает о нарушении своего права, в тот момент, когда до его сведения доводится содержание вынесенного в его отношении акта (в рассматриваемом нами случае – предписания ГИТ), тогда и начинается течь срок. При этом согласно абз. 1 п. 16 указанного постановления Пленума Верховного Суда РФ этот срок начинается исчисляться со дня, следующего за днем, когда лицу стало известно о нарушении его прав, свобод и законных интересов, о создании препятствий к осуществлению его прав и свобод, о возложении обязанности и т. д.

Думается, что вопрос о сроках обращения в суд актуален применительно к оспариванию не только предписаний ГИТ, но и в целом решений, действий, бездействия органов государственного контроля (надзора), в отношении обжалования которых федеральным законом установлен обязательный досудебный порядок. Представляется, что в случае обжалования контролируемым лицом таких актов в досудебном порядке, срок обращения в суд должен приостанавливать свое течение до момента разрешения дела в административном порядке. А возвращаясь к специфичному предмету настоящего исследования – вопросу о сроках оспаривания предписаний ГИТ, мы вынуждены также констатировать наличие явно излишней, противоречиво сформулированной и создающей для судов известные сложности применения, а для работодателей – непреодолимые барьеры для защиты нарушенных прав, нормы о десятидневном сроке судебного обжалования, которую следует исключить из содержания ст. 357 ТК РФ.

¹ См.: Носова Ю. Б. Обжалование предписаний федеральной инспекции труда : гражданское или административное судопроизводство? // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 18–23.

² Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 19 декабря 2016 г. № 75-КГ16-14. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См., например: Ломакина Ю. Судебное обжалование предписаний инспекции труда // Кадровая служба и управление персоналом предприятия. 2017. № 10.

⁴ В тексте статьи, вероятно, опечатка, автор, по всей видимости, имеет в виду «не по КАС РФ».

⁵ Канюков С. К. К вопросу об обжаловании в судебном порядке работодателем предписаний должностных лиц государственной инспекции труда : процес-

суальный аспект // Вестник Санкт-Петербург. юрид. академии. 2017. № 3 (36). С. 55.

⁶ Павлова М. С. Проблемы разграничения подсудности и компетенции гражданских, арбитражных и административных дел // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 12. С. 26.

⁷ См.: Носова Ю. Б. Обжалование предписаний федеральной инспекции труда : гражданское или административное судопроизводство? // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 21.

⁸ См.: Сапфирова А. А. Особенности защиты прав работодателей при обжаловании предписаний государственных инспекторов труда // Трудовое право и право социального обеспечения в условиях больших вызовов : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Седьмые Гусовские чтения) / под общ. ред. Н. Л. Лютова, Ф. О. Дзгоевой. М., 2022. С. 169

⁹ Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий

квартал 2006 года : утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ См., например: Апелляционное определение Свердловского областного суда от 2 июля 2024 г. по делу № 33а-10274/2024 (УИД 66RS0027-01-2022-000174-84). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ См.: Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 30 августа 2023 г. № 88а-19731/2023 (УИД 44RS0002-01-2022-003693-35). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² См.: Сапфирова А. А. Указ. соч. С. 169.

¹³ См.: Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 16 ноября 2022 г. № 88а-10760/2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

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

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

УДК 342.9

С. Н. Хорунжий

Воронежский государственный университет

М. В. Глухова

Правительство Воронежской области

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (ПО МАТЕРИАЛАМ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ)

Рассматриваются отдельные вопросы привлечения к административной ответственности должностных лиц органов местного самоуправления по ряду составов административных правонарушений, анализируется актуальная практика судов, а также исследуется проблема недостаточной правовой грамотности муниципальных служащих в вопросах привлечения к административной ответственности и предлагаются пути ее решения.

К л ю ч е в ы е с л о в а: органы местного самоуправления; должностные лица; административная ответственность; административные правонарушения.

ON SOME ISSUES OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF OFFICIALS OF LOCAL SELF GOVERNMENT BODIES (BASED ON MATERIALS OF JUDICIAL PRACTICE)

Separate issues of bringing officials of local self-government bodies to administrative responsibility for a number of administrative offenses are considered, the current practice of the courts is analyzed, and the problem of insufficient legal literacy of municipal employees in matters of bringing to administrative responsibility is investigated and ways to solve it are proposed.

К e y w o r d s: local government bodies; officials; administrative responsibility; administrative offenses.

Современное развитие административного права характеризуется целым рядом сравнительно новых тенденций, обусловленных прежде всего трансформациями предмета, метода, а также административного права в системе правовых отраслей. В научной литературе это связывают с непосредственным влиянием Конституции Российской Федерации на современное состояние административного права¹, что приводит к «конституционализации административного права», в рамках которой регулятивная функция сводится по сути к обеспечению публичных интересов², правового баланса и соразмерности вводимых процедур³.

Должностные лица органов местного самоуправления несут административную ответственность в случае совершения ими при исполнении служебных обязанностей правонарушений,

предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) или законами субъектов Российской Федерации.

На территории Воронежской области административная ответственность должностных лиц органов местного самоуправления наступает за совершение административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ и Законом Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области».

В силу ст. 2.4 КоАП РФ административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Под должностным лицом в КоАП РФ следует понимать лицо, постоянно, временно или в

соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т. е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, в том числе в органах местного самоуправления, муниципальных организациях.

Понятия организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций должностных лиц содержатся в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»⁴.

При временном исполнении функций должностного лица или при исполнении их по специальному полномочию лицо может быть признано должностным лишь в период исполнения возложенных на него функций.

В соответствии с указанным постановлением если лицо, назначенное на должность с нарушением требований или ограничений, установленных законом или иными нормативными правовыми актами, к кандидату на эту должность (например, при отсутствии диплома о высшем профессиональном образовании, необходимого стажа работы, при наличии судимости и т. п.), из корыстной или иной личной заинтересованности использовало служебные полномочия вопреки интересам службы либо совершило действия, явно выходящие за пределы его полномочий, повлекшие существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, то такие действия следует квалифицировать, соответственно, как злоупотребление должностными полномочиями либо как превышение должностных полномочий⁵.

В то же время Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит иное определение должностного лица местного самоуправления. Это выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

При привлечении должностных лиц местного самоуправления к административной ответственности следует руководствоваться приме-

чанием к ст. 2.4 КоАП РФ, так как эта норма является специальной.

Обобщая практику, можно выделить несколько ситуаций, когда суды выражают согласие с возможностью привлечения должностных лиц к административной ответственности: нарушение собственными действиями установленных правил, при даче подчиненным указаний, идущих вразрез с этими правилами, а также непринятие мер по обеспечению правил подчиненными, если обеспечение этих правил входит в круг служебных обязанностей конкретного должностного лица⁶.

Рассмотрим отдельные наиболее распространенные составы административных правонарушений, влекущие наступление административной ответственности должностных лиц органов местного самоуправления.

Как показывает практика работы прокуратуры Воронежской области, указанные составы административных правонарушений наиболее часто встречаются. Дела по указанным составам возбуждаются прокурором (ст. 28.4 КоАП РФ) и рассматриваются мировыми судьями.

Нарушение установленного законодательством Российской Федерации (ст. 5.59 КоАП РФ) порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций, за исключением случаев, предусмотренных ст. 5.39, 5.63 КоАП РФ.

Порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами определен нормами Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в силу ч. 2 ст. 1 которого установленный этим Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами.

Из диспозиции ст. 5.59 КоАП РФ следует, что нарушение любого из положений действующего законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан образует объективную сторону правонарушения⁷.

В соответствии с ч. 2 ст. 8 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан

Российской Федерации» письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу.

Письменное обращение, поступившее в орган или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения (ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»).

В исключительных случаях, а также в случае направления запроса, предусмотренного ч. 2 ст. 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», руководитель органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение (ч. 2 ст. 12 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»).

Особенности направления и регистрации обращений, а также порядок рассмотрения отдельных обращений предусмотрены ст. 8 и 11 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан».

Анализ судебной и правоприменительной практики позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ, состоит в действиях (бездействии) лиц, нарушающих установленные законом порядок и сроки рассмотрения обращений (например, поступившие обращения не регистрируются в установленном порядке в течение трех дней с момента его поступления в орган местного самоуправления (должностному лицу); не проводится необходимая проверка сведений, изложенных в обращении; проверка проводится формально и поверхностно, что не позволяет установить фактические обстоятельства дела; обращение перенаправляется в орган или должностному лицу, не имеющему необходимых полномочий для решения вопросов, поставленных в обращении и т. п.).

Правонарушение может выражаться также в несоблюдении сроков рассмотрения обращений и направления ответа заявителю. Направление ответа после истечения установленного срока не является основанием для освобождения виновного должностного лица от административной ответственности.

Практика органов прокуратуры свидетельствует о том, что частым нарушением является несоблюдение установленного срока рассмотрения обращений граждан (30 дней) без его продления, без уведомления граждан о необходимости дополнительного времени для разрешения обращения.

Несоблюдение срока рассмотрения обращений происходит, как показывает практика, по различным причинам. Иногда это обусловлено объективными причинами: необходимостью проведения по жалобе значительного объема мероприятий, истребованием дополнительных материалов. Однако в этом случае обязательным является мотивированное уведомление заявителя о продлении срока проверки по его обращению, что должностными лицами и муниципальными служащими порой игнорируется.

В немалой степени нарушение сроков рассмотрения обращений происходит по причине бездействия исполнителей, их слабой профессиональной подготовки, ненадлежащего контроля за ними со стороны должностных лиц органов местного самоуправления.

Распространенным нарушением также является направление промежуточного ответа, содержащего информацию об организации проверки и принятии заявления к производству, однако окончательный ответ заявителю не направляется.

К нарушениям, связанным с направлением обращений в другие органы, встречающимся на практике, относятся: необоснованность направления жалоб и заявлений в другие ведомства; направление обращений на рассмотрение должностных лиц, чьи действия обжалуются; письменные обращения, содержащие вопросы, решение которых не входит в компетенцию данного органа местного самоуправления, не принимаются и не регистрируются; нарушение семидневного срока направления по подведомственности обращений, поступивших в органы, в компетенцию которых не входит их рассмотрение.

Правонарушение, предусмотренное ст. 5.59 КоАП РФ, считается оконченным с момента совершения упомянутых выше действий (или истечения установленного срока для осуществления необходимых полномочий и обязанностей - при бездействии).

Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» устанавливает требование о полном и всестороннем рассмотрении обращения, оценке всех приводимых доводов.

Подготовка формального ответа не по существу изложенных в обращении вопросов образует объективную сторону правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ⁸.

В связи с этим в ходе рассмотрения обращений граждан должностным лицам органов местного самоуправления необходимо обеспечить неукоснительное соблюдение требований Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в части объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения поступающих обращений.

Во-вторых, состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ, является формальным и не предусматривает в качестве обязательного условия наступление вредных последствий, в связи с чем отсутствие вреда и ненаступление в результате допущенных нарушений вредных последствий сами по себе не свидетельствуют о малозначительности деяния и не могут являться обстоятельствами, освобождающими от административной ответственности.

Как отмечают суды, нарушение порядка рассмотрения обращения гражданина существенно нарушает охраняемые общественные отношения, поскольку обесценивает конституционное право обращаться в государственные органы и получать ответ на обращение, причем и в том случае, когда ответ дан с просрочкой.

При этом суды отклоняют доводы заявителей при обжаловании постановлений о привлечении к административной ответственности о возможности применения положений о малозначительности совершенного правонарушения.

В соответствии с абз. 3 п. 21 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений.

При рассмотрении данных дел суды исходят из того, что при совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ, существенная угроза охраняемым общественным отношениям выражается не в наступлении каких-либо материальных последствий правонарушения, а в пренебрежительном

отношении субъекта к исполнению своих обязанностей⁹.

К административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ может быть привлечено должностное лицо, в обязанности которого входят организация работы и контроль исполнения поручений, а не только муниципальный служащий, которому непосредственно поручено рассмотрение обращения.

Так, привлекая к административной ответственности заместителя главы администрации муниципального образования, суд указал, что указанное лицо в силу его должностного регламента обладало организационно-распорядительными функциями и административно-хозяйственными полномочиями, реализуя которые имело возможность и было обязано обеспечить выполнение требований действующего законодательства.

Однако должный контроль за действиями (бездействием) подчиненных лиц, исполняющих свои должностные обязанности, им не осуществлен и надлежащие меры к недопущению нарушения законодательства не приняты, что повлекло привлечение его к административной ответственности.

Подобные выводы содержатся в постановлении Архангельского областного суда от 18 января 2017 г. по делу № 4а-15/2017.

Нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг (ст. 5.63 КоАП РФ).

Административная ответственность должностных лиц местного самоуправления по ст. 5.63 КоАП РФ может наступать в случае:

1) нарушения должностным лицом органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, осуществляющего исполнительно-распорядительные полномочия, порядка предоставления государственной услуги в случае, если нормативное правовое регулирование отношений, возникающих в связи с предоставлением данной государственной услуги, осуществляется нормативными правовыми актами Российской Федерации, повлекшее непредоставление государственной услуги заявителю либо предоставление государственной услуги заявителю с нарушением установленных сроков, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 указанной статьи, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния (ч. 1.1 ст. 5.63, санкция предусмотрена в виде административного штрафа в размере от трех до пяти тысяч рублей);

2) требования для предоставления государственных услуг документов и (или) платы, не предусмотренных федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния (ч. 2 ст. 5.63 КоАП РФ, санкция предусмотрена в виде административного штрафа в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей);

3) нарушения должностным лицом, наделенным полномочиями по рассмотрению жалоб на нарушение порядка предоставления государственной или муниципальной услуги, порядка или сроков рассмотрения жалобы либо незаконный отказ или уклонение указанного должностного лица от принятия ее к рассмотрению (ч. 3 ст. 5.63 КоАП РФ, санкция предусмотрена в виде административного штрафа в размере от двадцати до тридцати тысяч рублей).

Части 4 и 5 ст. 5.63 КоАП РФ предусматривают административную ответственность в случае совершения административного правонарушения, предусмотренного ч. 1.1 или 2 статьи, лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, а также в случае совершения административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 5.63 КоАП РФ, лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение.

Помимо КоАП РФ административная ответственность за нарушение порядка предоставления государственных и муниципальных услуг, установленного нормативными правовыми актами Воронежской области либо муниципальными нормативными правовыми актами, предусмотрена ст. 24.5 Закона Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области». Часть первая указанной статьи Закона Воронежской области № 74-ОЗ предусматривает административную ответственность за нарушение должностным лицом органа местного самоуправления муниципального образования Воронежской области установленного соответственно нормативными правовыми актами Воронежской области или муниципальными правовыми актами порядка предоставления государственных или муниципальных услуг, предоставляемых исполнительным органом Воронежской области или органом местного самоуправления муниципального образования Воронежской области, повлекшее непредоставление государственной или

муниципальной услуги заявителю либо предоставление государственной или муниципальной услуги заявителю с нарушением установленных сроков, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 указанной статьи, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния. Санкция по части первой предусматривает наложение административного штрафа на должностных лиц органов местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей. Часть вторая ст. 24.5 Закона Воронежской области № 74-ОЗ предусматривает административную ответственность за требование должностным лицом органа местного самоуправления муниципального образования Воронежской области при предоставлении государственных или муниципальных услуг, предоставляемых органом местного самоуправления муниципального образования Воронежской области, документов и (или) платы, не предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами Воронежской области, муниципальными правовыми актами, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг, в том числе в связи с обжалованием результата предоставления государственной (муниципальной) услуги, является Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Порядок предоставления государственной или муниципальной услуги урегулирован соответствующим административным регламентом.

Органами местного самоуправления предоставляются муниципальные услуги при решении вопросов местного значения, а также могут предоставляться государственные услуги в случае передачи соответствующих полномочий законами Воронежской области.

Анализ имеющейся судебной практики по указанным составам правонарушений позволяет утверждать следующее.

Во-первых, по ч. 3 ст. 5.63 КоАП РФ могут привлечь должностное лицо в случае ненадлежащего рассмотрения жалобы по результатам предоставления государственной (муниципальной) услуги, в том числе в виде непринятия предусмотренных законом решений.

Частью 6 ст. 11.2 Федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государ-

ственных и муниципальных услуг» определено, что поступившая жалоба подлежит рассмотрению в течение пятнадцати рабочих дней со дня ее регистрации, а в случае обжалования отказа в приеме документов у заявителя либо в исправлении допущенных опечаток и ошибок или в случае обжалования нарушения установленного срока таких исправлений – в течение пяти рабочих дней со дня ее регистрации.

Согласно ч. 7 ст. 11.2 Федерального закона № 210-ФЗ по результатам рассмотрения жалобы принимается одно из указанных в ней решений об удовлетворении либо отказе в удовлетворении жалобы с обязательным последующим направлением ответа о результатах рассмотрения (в том числе в электронной форме по желанию заявителя).

В случае признания жалобы не подлежащей удовлетворению в ответе заявителю даются аргументированные разъяснения о причинах принятого решения, а также информация о порядке его обжалования. Отсутствие таких решений по результатам рассмотрения жалобы, а также неуказание в ответе порядка обжалования принятого решения образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.63 КоАП РФ.

Данные выводы содержатся в постановлении Верховного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2023 г. № 9-АД23-4-К1.

Во-вторых, поступающие в рамках Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» обращения граждан и юридических лиц следует четко отграничивать от заявлений, поступающих в целях получения государственной (муниципальной) услуги. В этой связи необходимо исходить из соответствующего понятия государственной (муниципальной) услуги, предусмотренного ст. 2 Федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». При этом отсутствие разработанного и утвержденного административного регламента не является основанием для неприменения к данным отношениям Федерального закона № 210-ФЗ и освобождения виновного лица от административной ответственности по ст. 5.63 КоАП РФ.

Подобные выводы содержатся, например, в постановлении Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 11 января 2022 г. № 16-43/2022, 16-2785/2021.

В связи с этим также важно, чтобы жалоба, поступившая по результатам предоставления муниципальной услуги, была рассмотрена в

соответствии с законодательством о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе с учетом установленных Федеральным законом № 210-ФЗ сроков.

Рассмотрение жалобы по результатам предоставления государственной (муниципальной) услуги как обращения гражданина является неправомерным и образует состав административного правонарушения.

Особое значение имеет неукоснительное соблюдение сроков предоставления муниципальных услуг, нарушение которых также образует состав административного правонарушения.

Согласно позиции Верховного Суда РФ общий срок со дня поступления от гражданина документов установлен в качестве максимального с учетом времени, которое требуется на выполнение всех административных процедур, необходимых для предоставления соответствующей государственной услуги (в том числе формирования и направления межведомственных запросов, получения ответов на них). Сокращенные сроки выполнения административных процедур и, соответственно, предоставления государственной услуги действуют в случае отсутствия необходимости формирования и направления межведомственных запросов¹⁰.

Несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных корпораций, публично-правовых компаний, наделенных полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле (ст. 19.6.1 КоАП РФ).

Административная ответственность должностных лиц органов местного самоуправления, муниципальных учреждений, наделенных полномочиями на осуществление муниципального контроля, по части первой указанной статьи наступает за несоблюдение требований законодательства о муниципальном контроле, выразившееся в проведении контрольного (надзорного) мероприятия при отсутствии оснований для его проведения, нарушении сроков проведения контрольного (надзорного) мероприятия, отсутствии согласования внепланового контрольного (надзорного) мероприятия с органами прокуратуры, привлечении к проведению мероприятий по контролю или к контрольным (надзорным) мероприятиям не аккредитованных в установленном порядке юридических лиц, индивидуаль-

ных предпринимателей или не аттестованных в установленном порядке граждан в качестве экспертов, проведении плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок, либо проведении планового контрольного (надзорного) мероприятия, не включенного в ежегодный план проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий.

Санкция по части первой предусматривает административное наказание в виде предупреждения или наложения административного штрафа на должностных лиц в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей.

Часть вторая устанавливает административную ответственность за повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 данной статьи, либо грубое нарушение требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, выразившееся в проведении планового или внепланового контрольного (надзорного) мероприятия без распоряжения (приказа) руководителя либо заместителя руководителя органа муниципального контроля либо муниципального учреждения, наделенного полномочиями по осуществлению муниципального контроля, либо без решения о проведении контрольного (надзорного) мероприятия или в непредставлении акта контрольного (надзорного) мероприятия.

По части третьей административная ответственность наступит за несоблюдение должностными лицами органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, либо муниципальных учреждений, наделенных полномочиями по осуществлению муниципального контроля, требований законодательства о муниципальном контроле, выразившееся в невнесении информации о проверке в единый реестр проверок или информации о профилактическом мероприятии, контрольном (надзорном) мероприятии в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий, либо в нарушении два и более раза в течение одного года сроков внесения информации о проверке в единый реестр проверок или информации о профилактическом мероприятии, контрольном (надзорном) мероприятии в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий, либо во внесении два и более раза в течение одного года неполной или недостоверной информации о проверке в единый реестр проверок либо неполной или недостоверной информации о профилактическом мероприятии, контрольном (надзорном) мероприятии в единый реестр контрольных

(надзорных) мероприятий. Санкция предусматривает предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей.

Часть четвертая данной статьи, введенная Федеральным законом от 29 мая 2023 г. № 195-ФЗ, устанавливает ответственность за неисполнение должностными лицами органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, либо муниципальных учреждений, наделенных полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, обязанности по выдаче после оформления акта контрольного (надзорного) мероприятия, акта о проведенной проверке контролируемому лицу предписания об устранении выявленных нарушений и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в случаях, предусмотренных законодательством о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, либо обязанности по осуществлению контроля за исполнением указанного предписания, если эти действия (бездействие) не содержат признаков уголовно наказуемого деяния. Санкция по ч. 4 предусматривает предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей.

Часть пятая предусматривает ответственность за повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью четвертой данной статьи. Санкция предполагает наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей либо дисквалификацию на срок от шести месяцев до одного года.

Особенности осуществления контрольных (надзорных) мероприятий в 2024 г., в том числе основания, по которым допускается проведение внеплановых контрольных мероприятий, установлены постановлением Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля».

Проведение контрольных мероприятий без учета установленных особенностей образует состав правонарушения, предусмотренный ст. 19.6.1 КоАП РФ.

Порядок внесения необходимой информации в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий установлен постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2021 г. № 604 «Об утверждении Правил формирования и ведения

единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 года № 415».

Практика показывает, что наиболее часто встречается несвоевременное либо неполное внесение информации о контрольном мероприятии в Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий, перечень которой определен п. 5 Правил.

Нарушение требований к организации доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и ее размещению в сети «Интернет» (ст. 13.27 КоАП РФ).

Административная ответственность по части первой данной статьи наступает за нарушение требований к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальными сайтами государственных органов и органов местного самоуправления.

Указанные выше требования и сопутствующие обязанности предусмотрены в целом ряде нормативных правовых актов, основными из которых являются: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹¹ (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ); постановление Правительства РФ от 29 октября 2022 г. № 1934 «О требованиях к адресам электронной почты, используемым государственными органами и органами местного самоуправления»¹²; постановление Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления на их официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных»¹³; приказ Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 27 июня 2013 г. № 149 «Об утверждении Требований к технологическим, программным и лингвистическим средствам, необходимым для размещения информации государственными органами и органами местного самоуправления в сети «Интернет» в форме открытых данных, а также для обеспечения ее использования»¹⁴. Кроме того, необходимо принимать во внимание и в практической деятельности руководствоваться Методическими рекомендациями по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления и техническими требованиями к публикации открытых данных (версия 3.0), утвержденными протоко-

лом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого Правительства от 29 мая 2014 г. № 4.

Указанные выше акты устанавливают и раскрывают требования «общедоступности», «периодичности» и «обязательности» размещаемой информации». В частности, закреплено, что размещение на официальных сайтах общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в форме открытых данных осуществляется указанными органами исходя из принципов полноты и востребованности такой информации. Требования к периодичности размещения и срокам обновления набора данных на официальных сайтах указываются в паспорте набора данных, утверждаемом решением руководителя (заместителя руководителя) соответствующего государственного органа или органа местного самоуправления. Государственный орган (орган местного самоуправления) обеспечивает условия свободного доступа пользователей к общедоступной информации, размещенной на специальной странице сайте в форме открытых данных.

Организация свободного доступа к общедоступной информации в форме открытых данных осуществляется в соответствии с требованиями:

1) доступ к общедоступной информации в форме открытых данных не требует регистрации и авторизации, в случаях, если иное не предусмотрено постановлениями Правительства Российской Федерации;

2) пользование общедоступной информацией в форме открытых данных не может быть обусловлено требованием использования пользователями определенных веб-обозревателей или установки на технические средства пользователей специального программного обеспечения.

Для организации свободного поиска и получения общедоступной информации в форме открытых данных государственный орган (орган местного самоуправления) должен создать следующие условия:

1) специальная страница должна иметь собственное наименование «Открытые данные»;

2) на главной странице сайта должна располагаться гиперссылка, обеспечивающая доступ на специальную страницу, с названием «Открытые данные»;

3) специальная страница должна иметь гиперссылку на каталог метаданных;

4) реестр открытых данных должен содержать гиперссылки на страницы наборов открытых данных;

5) паспорт набора открытых данных должен содержать гиперссылку на содержание набора открытых данных.

В целях защиты общедоступной информации, размещаемой на сайте в форме открытых данных, должно быть обеспечено:

– использование средств усиленной квалифицированной электронной подписи в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– использование сертифицированных в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, средств защиты информации от неправомерных действий, в том числе средств криптографической защиты информации;

– применение сертифицированных в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, программных и аппаратных средств антивирусной защиты, средств защиты от распределенных атак на сайт с целью создания условий, при которых пользователи сайта не смогут получить к нему доступ либо доступ будет затруднен, фильтрации и блокирования сетевого трафика;

– ведение электронных журналов учета операций, выполненных с помощью программного обеспечения и технологических средств, используемых для публикации, актуализации, удаления, предоставления информации в форме открытых данных, позволяющих обеспечивать учет всех действий, фиксировать точное время, содержание изменений и информацию об уполномоченном лице соответствующего государственного органа (органа местного самоуправления);

– ежедневное копирование всей размещенной на сайте информации в форме открытых данных, а также данных электронных журналов учета операций на резервный материальный носитель, обеспечивающее возможность их восстановления;

– защита информации в форме открытых данных от уничтожения, модификации, блокирования, а также от иных неправомерных действий в отношении такой информации;

– хранение информации не менее 10 лет в соответствии с условиями функционирования сайта.

Общедоступная информация в форме открытых данных размещается в сети Интернет, на сайте органа местного самоуправления, в формате CSV или XML либо ином формате, позволяющем осуществлять автоматизированную обработку информации, который соответствует национальным и международным стандартам

структурирования информации. Для размещения общедоступной информации должна быть создана специальная страница открытых данных (далее – специальная страница), а также отдельные страницы для размещения наборов открытых данных (систематизированных совокупностей локализованных сведений в форме открытых данных, состоящая из отдельных элементов, характеризующихся набором атрибутов, и позволяющая автоматизированным системам без участия человека идентифицировать, интерпретировать и обрабатывать такие элементы).

Орган местного самоуправления обеспечивает работоспособность сайта (включая работу специальной страницы) под нагрузкой, определяемой числом обращений к сайту, двукратно превышающей максимальное суточное число обращений к сайту, зарегистрированных за последние шесть месяцев эксплуатации сайта; вновь созданного либо функционирующего менее шести месяцев сайта – под нагрузкой не менее 100 000 обращений к сайту в месяц.

Требования к средствам защиты информации, обеспечивающим доступ к общедоступной информации в форме открытых данных, определяются государственными органами и органами местного самоуправления с учетом положений Приказа Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 25 августа 2009 г. № 104 «Об утверждении Требований по обеспечению целостности, устойчивости функционирования и безопасности информационных систем общего пользования»¹⁵ и Приказа ФСБ РФ и Федеральной службы по техническому и экспортному контролю от 31 августа 2010 г. № 416/489 «Об утверждении Требований о защите информации, содержащейся в информационных системах общего пользования»¹⁶.

Специальная страница должна содержать реестр открытых данных, в котором размещается перечень наименований наборов открытых данных. Наименования наборов открытых данных имеют форму гиперссылок, обеспечивающих прямой доступ к страницам наборов открытых данных¹⁷.

В целях защиты общедоступной информации, размещаемой на сайте в форме открытых данных, должно быть обеспечено:

– использование средств усиленной квалифицированной электронной подписи в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 5 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи»¹⁸);

– использование сертифицированных в порядке, установленном законодательством Россий-

ской Федерации, средств защиты информации от неправомерных действий, в том числе средств криптографической защиты информации;

– применение сертифицированных в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, программных и аппаратных средств антивирусной защиты, средств защиты от распределенных атак на сайт с целью создания условий, при которых пользователи сайта не смогут получить к нему доступ либо доступ будет затруднен, фильтрации и блокирования сетевого трафика;

– ведение электронных журналов учета операций, выполненных с помощью программного обеспечения и технологических средств, используемых для публикации, актуализации, удаления, предоставления информации в форме открытых данных, позволяющих обеспечивать учет всех действий, фиксировать точное время, содержание изменений и информацию об уполномоченном лице соответствующего государственного органа (органа местного самоуправления);

– ежедневное копирование всей размещенной на сайте информации в форме открытых данных, а также данных электронных журналов учета операций на резервный материальный носитель, обеспечивающее возможность их восстановления;

– защита информации в форме открытых данных от уничтожения, модификации, блокирования, а также от иных неправомерных действий в отношении такой информации;

– хранение информации не менее 10 лет в соответствии с условиями функционирования сайта.

По части второй указанной статьи административная ответственность наступает за неразмещение в сети «Интернет» информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в случаях, если обязанность по размещению такой информации в сети «Интернет» установлена федеральным законом.

Согласно ст. 6 Федерального закона № 8-ФЗ доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления обеспечивается в том числе путем размещения государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети «Интернет».

Статьей 13 Федерального закона № 8-ФЗ установлены требования к информации о деятельности органов местного самоуправления, которая подлежит размещению в сети «Интернет»:

1) общая информация об органе местного самоуправления;

2) информация о нормотворческой деятельности органа местного самоуправления;

3) информация об участии органа местного самоуправления в целевых и иных программах, международном сотрудничестве, включая официальные тексты соответствующих международных договоров Российской Федерации, а также о мероприятиях, проводимых органом местного самоуправления, в том числе сведения об официальных визитах и рабочих поездках руководителей и официальных делегаций органа местного самоуправления;

4) информация о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, приемах и способах защиты населения от них, а также иную информацию, подлежащую доведению органом местного самоуправления до сведения граждан и организаций в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации;

5) информация о результатах проверок, проведенных органом местного самоуправления, подведомственными организациями в пределах их полномочий, а также о результатах проверок, проведенных в органе местного самоуправления, подведомственных организациях;

6) тексты и (или) видеозаписи официальных выступлений и заявлений руководителей и заместителей руководителей органа местного самоуправления;

7) статистическая информация о деятельности органа местного самоуправления;

8) информация о кадровом обеспечении органа местного самоуправления;

9) информация о работе органа местного самоуправления с обращениями граждан (физических лиц), организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов, органов местного самоуправления.

Помимо этого, орган местного самоуправления обязан размещать дополнительную информацию о своей деятельности в зависимости от специфики конкретного органа. Перечни такой информации о деятельности органов местного самоуправления утверждаются в порядке, определяемом органами местного самоуправления (ст. 14 Федерального закона № 8).

Прокуратурой проведен осмотр интернет-сайта <http://rvolzsk.ru>. В ходе осмотра установлено неразмещение: руководства по соблюдению обязательных требований, разработанных и утвер-

денных в соответствии с Федеральным законом «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»; исчерпывающего перечня сведений, которые могут запрашиваться контрольным органом у контролируемого лица; сведений о применении контрольным органом мер стимулирования добросовестности контролируемых лиц. Обязанность по размещению указанной информации установлена ст. 46 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹⁹.

Часть вторая ст. 13.27 КоАП РФ имеет формальный состав, т. е. не предполагает наступления фактического ущерба охраняемым общественным отношениям. В данном случае административная ответственность наступает за сам факт совершения противоправного деяния, а не за причинение какого-либо вреда. Следовательно, наступление вредных последствий не является квалифицирующим признаком объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 13.27 КоАП РФ, отсутствие указанных последствий не свидетельствует о малозначительности правонарушения. Последующее устранение выявленных нарушений путем размещения в сети «Интернет» необходимой информации, а также обнародование (опубликование) этой информации в средствах массовой информации и ее размещение в помещениях, занимаемых администрацией муниципального образования, не свидетельствуют о малозначительности правонарушения (см., например, постановление Архангельского областного суда от 9 декабря 2015 г. по делу № 4а-367/2015).

Состав административного правонарушения по ст. 13.27 КоАП РФ следует ограничивать от состава, предусмотренного ст. 19.6.1 КоАП РФ, устанавливающего административную ответственность за нарушение порядка размещения сведений в Едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий как имеющий иной объект посягательства, на что указал Верховный Суд РФ в постановлении от 2 марта 2018 г. № 50-АД18-1.

Объективная сторона правонарушения (по ч. 2 ст. 13.27 КоАП РФ) выражается в неразмещении в сети «Интернет» информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в случаях, если обязанность по размещению такой информации в сети «Интернет» установлена федеральным законодательством, к которому относится и Федеральный закон № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при

осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»²⁰.

Административная ответственность по ст. 13.27 КоАП РФ наступит также в случае нарушения установленной обязанности по размещению на официальном сайте информации, предусмотренной законодательством о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле.

Так, ст. 46 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 248) предусмотрено, что контрольные (надзорные) органы осуществляют информирование контролируемых лиц и иных заинтересованных лиц по вопросам соблюдения обязательных требований.

Например, в нарушение требований Федерального закона № 8-ФЗ министр строительства Сахалинской области не обеспечил размещение на официальном сайте информации о проведенных плановых проверках в отношении ОКУ «Дирекция...» и ГКУ «Дирекция...», а также обзор принятого обращения гражданки Л.П. и обобщенную информацию о результатах рассмотрения этого обращения и принятых мерах, что повлекло привлечение к административной ответственности²¹.

Информирование осуществляется посредством размещения соответствующих сведений на официальном сайте контрольного (надзорного) органа в сети «Интернет», в средствах массовой информации, через личные кабинеты контролируемых лиц в государственных информационных системах (при их наличии) и в иных формах.

Неразмещение указанных сведений на официальном сайте влечет административную ответственность виновных должностных лиц органов местного самоуправления муниципального образования (см., например, постановление Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 20 апреля 2023 г. № 16-754/2023).

Федеральный закон № 248 устанавливает обязанность размещать на официальном сайте утвержденную программу профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (ст. 44), доклад о правоприменительной практике (ст. 47), информацию о применяемых контрольным (надзорным) органом мерах стимулирования добросовестности контролируемых лиц (ст. 48), письменных разъяснений в порядке консультирования (ст. 50), методические рекомендации о порядке самообследования (ст. 51).

В случае отсутствия у органа местного самоуправления официального сайта общедоступная

информация о его деятельности размещается на официальном сайте субъекта Российской Федерации, на территории которого расположено соответствующее муниципальное образование. Если орган местного самоуправления не имеет возможности создать официальные сайты, информация об их деятельности может размещаться на официальном сайте субъекта Российской Федерации. Информация о деятельности органов местного самоуправления, входящих в муниципальный район, может размещаться на официальном сайте этого муниципального района.

В форме открытых данных не были размещены на официальном сайте ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета, о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений и фактические расходы на оплату их труда – ч. 2 ст. 13.27 КоАП РФ²².

В 2023 г. на территории Воронежской области к административной ответственности по ч. 2 ст. 13.27 КоАП РФ привлечены 56 виновных должностных лиц органов местного самоуправления.

Нарушение порядка предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (ст. 13.28 КоАП РФ).

Административная ответственность по части первой данной статьи наступает за нарушение порядка предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, содержащей сведения, относящиеся к информации ограниченного доступа. Порядок предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по запросу установлен ст. 19 Федерального закона № 8-ФЗ.

Часть вторая устанавливает административную ответственность за незаконное взимание платы за предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления либо нарушение порядка взимания платы за предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в случаях, если федеральным законом такая плата установлена.

В соответствии со ст. 22 Федерального закона № 8-ФЗ плата за предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления взимается в случае ее предоставления по запросу, если объем запрашиваемой и полученной информации превышает определенный Правительством Российской Федерации объем информации, предоставляемой на бесплатной основе.

Соответствующие Правила взимания платы за предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления установлены постановлением Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 860²³.

В соответствии с положениями ст. 21 Федерального закона № 8-ФЗ на бесплатной основе предоставляется следующая информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления:

- 1) передаваемая в устной форме;
- 2) размещаемая государственным органом, органом местного самоуправления в сети «Интернет», а также в отведенных для размещения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления местах;
- 3) затрагивающая права и установленные законодательством Российской Федерации обязанности заинтересованного пользователя информацией;
- 4) иная установленная законом информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также иная установленная муниципальными правовыми актами информация о деятельности органов местного самоуправления²⁴.

Невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении (ст. 17.7 КоАП РФ).

Диспозиция статьи предусматривает умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федеральным законом, а равно законных требований следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении.

Умышленное невыполнение главой администрации муниципального образования представления прокурора, содержащего требование о принятии мер по подаче в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, заявления о постановке на учет автомобильной дороги, находящейся на территории муниципального образования, влечет административную ответственность по ст. 17.7 КоАП РФ, поскольку соответствующее требование прокурора основывается на законе.

Исходя из положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных

дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципального района относятся дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, осуществление муниципального контроля на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве вне границ населенных пунктов в границах муниципально-го района, организация дорожного движения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Дорожной деятельностью признается деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог (п. 6 ст. 3 Закона № 257-ФЗ).

В ходе прокурорской проверки и при рассмотрении дела судом установлено, что на протяжении длительного времени содержание дороги между населенными пунктами не обеспечено, от жителей населенного пункта поступают обращения по факту нарушения их прав, в том числе на свободный доступ к объектам социальной инфраструктуры, а также на получение медицинской и иной помощи, так как прибытие в населенный пункт экстренных служб невозможно. В подтверждение этого в материалы дела представлены соответствующие доказательства.

При этом суд отклонил доводы о том, что автомобильная дорога не существует как инженерное сооружение и не находится в собственности муниципального района, поскольку в п. 2 ст. 214 Гражданского кодекса РФ, п. 1 ст. 16 Земельного кодекса РФ закреплена презумпция государственной собственности на землю: земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью.

Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 11 февраля 2021 г. № 186-О обратил внимание, что в условиях действующей презумпции государственной собственности на землю и наличия на территории Российской Федерации значительного количества нераспределенной земли сама по себе несформированность земельного участка и отсутствие государственной регистрации права собственности

публичного образования на него не означают, что соответствующее публичное образование фактически отказалось от своего права собственности или проявляет безразличие к правовой судьбе этого земельного участка. Само по себе отсутствие такого учета не свидетельствует о том, что участок является бесхозным.

Обязанность по включению соответствующего объекта в документы территориального планирования муниципального образования, выполнению необходимых действий по межеванию дороги, постановке на кадастровый учет и принятию в муниципальную собственность в силу закона подлежит выполнению органом местного самоуправления, равно как и обязанность по организации содержания дороги, в том числе в целях обеспечения проезда к населенным пунктам экстренных служб (пожарной охраны, полиции, скорой медицинской помощи и иных) и свободного доступа жителей к объектам социальной инфраструктуры. При этом, как указал суд, в силу п. 3 ст. 225 ГК РФ выявление соответствующих объектов в границах муниципального образования и принятие мер к их учету входят в обязанности органа местного самоуправления, на территории которого они находятся.

С учетом изложенного состоявшиеся по делу судебные акты судьей Верховного Суда Российской Федерации оставлены без изменения²⁵.

Вместе с тем судебная практика также учитывает, что положения действующего законодательства, предоставляющие прокурору право вносить представления об устранении нарушений закона, обязывают организации, должностных лиц, в чей адрес они вынесены, рассматривать данные представления. Однако характер принимаемых мер должны определять самостоятельно те лица, которым адресовано представление. Несогласие прокурора с содержанием ответов, полученных по результатам рассмотрения представлений, не может служить основанием для привлечения соответствующего лица к административной ответственности по ст. 17.7 КоАП РФ²⁶.

Как указал Конституционный Суд РФ, местное самоуправление, будучи коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно – выражением власти местного сообщества, вместе с тем в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и, прежде всего (имея в виду объективно существующие

наиболее тесные взаимосвязи публичных функций и задач, осуществляемых региональными и муниципальными органами власти), с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Возложение Конституцией РФ именно на органы местного самоуправления самостоятельного решения вопросов местного значения (ч. 1 ст. 130) не препятствует конструктивному, основанному на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и участием органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории – как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ), так и в иных формах (постановление от 18 июля 2018 г. № 33-П)²⁷.

Признавая интегративную природу науки административного права²⁸, в практической плоскости реализации затронутых выше вопросов следует отметить необходимость дальнейшего укрепления взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов и органов местного самоуправления в вопросах оказания последним правовой помощи, обмена опытом, распространения лучших практик, укомплектования квалифицированными специалистами²⁹. Сказанное может быть реализовано через подготовку и направление в органы местного самоуправления методических материалов, организацию тематических семинаров-совещаний, в том числе с привлечением органов прокуратуры, а также иные формы правовой помощи.

¹ См.: *Старилов Ю. Н.* Реализация Конституции Российской Федерации и современное административное право // Закон. 2013. № 12. С. 81–96.

² См.: *Кобзарь-Фролова М. Н.* О конституционализации административных правоотношений // Государство и право. 2024. № 12. С. 66–71.

³ См.: *Хорунжий С. Н.* Правовой баланс как самостоятельная юридическая ценность : механизмы его обеспечения и регулирования. Воронеж, 2019. С. 236–257.

⁴ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 12.

⁵ Там же.

⁶ См.: *Никифоров М. В., Никифорова Е. А.* О некоторых тенденциях судебной практики привлечения

должностных лиц к административной ответственности // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 3.

⁷ См.: *Койотов А. В.* Проблемы привлечения к административной ответственности должностных лиц органов публичной власти // Закон. 2013. № 7

⁸ Постановление Верховного Суда РФ от 16 июля 2021 г. № 83-АД21-6-К21.

⁹ См., например: Постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 15 марта 2023 г. № 16-1108/2023.

¹⁰ Постановление Верховного Суда РФ от 2 мая 2023 г. № 16-АД23-3-К4.

¹¹ Рос. газета. 2009. № 25.

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 45. Ст. 7717.

¹³ Там же. 2013. № 30 (ч. II). Ст. 4107.

¹⁴ Рос. газета. 2013. № 187.

¹⁵ Там же. 2009. № 188.

¹⁶ Там же. 2010. № 240.

¹⁷ Об утверждении Технических требований к взаимодействию информационных систем в единой системе межведомственного электронного взаимодействия : приказ Минкомсвязи России от 23 июня 2015 г. № 210.

¹⁸ Рос. газета. 2011. № 75.

¹⁹ Решение Волжского городского суда Республики Марий Эл от 22 сентября 2022 г. по делу № 12-167/2022.

²⁰ Постановление Пензенского областного суда от 16 марта 2018 г. по делу № 4а-37/2018.

²¹ Постановление Верховного Суда РФ от 6 февраля 2024 г. № 64-АД24-1-К9.

²² Постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 26 февраля 2024 г. № 16-1299/2024.

²³ Рос. газета. 2011. № 243.

²⁴ Следует отметить, что в отношении действия комментируемой статьи 13.28 КоАП РФ судебная практика в настоящий момент единична. См., например: определение Кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 13 апреля 2010 г. № КАС10-170 ; решение Верховного Суда РФ об отказе в признании недействующими абзацев первого, третьего пункта 18 Положения о федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов и единой информационной системе по техническому регулированию : утв. постановлением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 500.

²⁵ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2023) : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19 июля 2023 г.

²⁶ См., например: постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 21 марта 2022 г. № 16-1041/2022 ; постановление Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 19 октября 2020 г. № 16-981/2020 по делу № 5-863/2019.

²⁷ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лысковича Василия Васильевича на нарушение его конституционных прав пунктом 13 статьи 21 и пунктом 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2020 г. № 858-О.

²⁸ См.: *Росинский Б. В.* Административно-правовые нормы как модели публичного управления // *Административное право и процесс.* 2024. № 8. С. 3–7.

²⁹ См. подробнее: *Бекетова С. М., Глухова М. В.* Нормотворческая деятельность органов местного са-

моуправления на современном этапе : проблема качественной подготовки муниципальных нормативных правовых актов и пути их совершенствования (на примере Воронежской области) // *Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право.* 2023. № 2. С. 62–68.

Воронежский государственный университет
Хорунжий С. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права

e-mail: snhor@mail.ru

Глухова М. В., кандидат юридических наук, начальник отдела регистра муниципальных правовых актов правового управления Правительства Воронежской области

e-mail: mglukhova@govvrn.ru

Voronezh State University
Khorunzhiy S. N., Candidate of Law, Associate Professor
Department of Constitutional and Municipal Law
e-mail: snhor@mail.ru

Glukhova M. V., Candidate of Law, Head of the Department of the Register of Municipal Legal Acts of the Legal Department Government of the Voronezh Region
e-mail: mglukhova@govvrn.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. Общие требования и правила составления». Во избежание ошибок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.6. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

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

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

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

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

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

3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

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

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

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

ру (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.