

**УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ В.Ф.ЯКОВЛЕВА**

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ:**

**ПОСЛЕ РЕФОРМЫ,
ПЕРЕД РЕФОРМОЙ**

Материалы Международной
научно-практической конференции,
посвященной памяти Д.Н. Бахраха
(г. Екатеринбург, 10 ноября 2021 года)



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. В.Ф. ЯКОВЛЕВА»
(УрГЮУ им. В.Ф. Яковлева)

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ:**

ПОСЛЕ РЕФОРМЫ, ПЕРЕД РЕФОРМОЙ

*Материалы
Международной научно-практической конференции,
посвященной памяти Д.Н. Бахраха
(г. Екатеринбург, 10 ноября 2021 года)*

г. Екатеринбург, 2022

УДК 342.9
ББК 67.401
3-19

Научные редакторы:

С.Д. Хазанов, канд. юрид. наук, доцент;
Н.В. Новоселова, канд. юрид. наук, доцент

3-19 Законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях: после реформы, перед реформой: материалы международной научно-практической конференции, посвященной памяти Д.Н. Бахраха (Екатеринбург, 10 ноября 2021 г.). – Екатеринбург: Уральский государственный юридический университет им. В.Ф. Яковлева, 2022. – 1 CD-ROM. Систем. требования: 512 MB RAM; Windows XP/Vista/7/8/8.1/10; 6,5 Мб свобод. пространства на жест.диске. – Загл. с титул.экрана. – Текст: электронный.

ISBN 978-5-7845-0684-9

Сборник материалов содержит тезисы научных работ, представленных на международной научно-практической конференции посвященной памяти Д.Н. Бахраха «Законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях: после реформы, перед реформой». Издание отражает видение актуальных проблем осуществляемой в России реформы административно-деликтного законодательства, производства по делам об административных правонарушениях, их взаимосвязи. Представленные в настоящем сборнике исследования посвящены как теоретико-правовым проблемам, так и вопросам правоприменительной деятельности.

УДК 342.9
ББК 67.401

ISBN 978-5-7845-0684-9

Издается по решению кафедры административного права Уральского государственного юридического университета им. В.Ф. Яковлева

© УрГЮУ им. В.Ф. Яковлева, 2022
© Авторы, 2022

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Стахов А.И.</i> Новые подходы к пониманию административно-правового принуждения в доктрине современного административного права Российской Федерации.....	5
<i>Васильева А.Ф.</i> Обратная сила закона в административном праве (избранные аспекты)	15
<i>Морозова Н.А.</i> Состояние административной наказанности.....	24
<i>Аникеенко Ю.Б., Грачева М.В., Новоселова М.В.</i> Правовое положение защитника (представителя потерпевшего) в производстве по делам об административных правонарушениях: тенденции законодательства и международный опыт.....	39
<i>Курындин П.А.</i> Оспаривание законности результатов проверок vs пересмотр решений о привлечении к административной ответственности.....	50
<i>Поздеева О.С.</i> Проблемы применения ст. 6.21 КоАП РФ «пропаганда нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних»	64
<i>Руднев А.С.</i> Вопросы соотношения вины юридического и должностного лица при привлечении к административной ответственности.....	74
<i>Мухонин Ю.М.</i> О полномочиях Банка России на выдачу ломбардам предписаний по факту несоблюдения ими требований, установленных пунктом 4 статьи 30 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью»	83
<i>Зуева И.Б.</i> К вопросу определения административной ответственности (административная правоприменительная практика)	90
<i>Коцюрко Е.П.</i> Совершенствование правового регулирования мер административной ответственности в сфере высшего образования.....	102
<i>Лифанов Д.М.</i> К вопросу о соотношении понятий «административно-правовой спор» и «административная жалоба»	117

Александр Иванович Стахов
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой административного
права и процесса им. Н. Г. Салищевой,
главный научный сотрудник
(руководитель направления
административно-правовых исследований)
Центра исследования проблем правосудия
Российского государственного
университета правосудия
Москва, Россия
email: alexander-stakhov@yandex.ru

НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ПОНИМАНИЮ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В ДОКТРИНЕ СОВРЕМЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: В статье на основе комплексного анализа Конституции Российской Федерации, а также норм современного административного и административно-процессуального законодательства, сформировавшегося в России, дается оценка мер административно-правового принуждения, применяемых в административно-процессуальном порядке публичной администрацией и судами. Проводится классификация данных административно-принудительных мер и правонарушений, которые являются основаниями их применения, дается оценка процедур применения указанных мер публичной администрацией и судами.

Ключевые слова: административно-правовое принуждение, административно-принудительные меры, административные правонарушения, публичная администрация, суды

В настоящее время на основании Конституции Российской Федерации сформировался внушительный массив федерального законодательства, в котором закрепились множество разнообразных мер административно-правового принуждения, применяемых во внесудебном и судебном порядке.

В связи с разделением административного и административно-процессуального законодательства, проведенного в ст. 72 Конституции РФ, а также обособлением административно-процессуальных форм правосудия, предусмотренного ст. 10, 18, 118, 126 Конституции РФ, крайне важно разработать новые подходы к пониманию противоправных деяний (правонарушений), которые являются основаниями применения мер административно-правового принуждения во внесудебном административно-процессуальном порядке, или иначе - **в порядке административного производства** либо в судебном административно-процессуальном порядке – то есть **в порядке административного судопроизводства**.

В этой связи противоправные деяния, влекущие применение мер административно-правового принуждения в административно-процессуальном порядке (т.е. в порядке административного производства или административного судопроизводства), предлагается в обобщенном виде называть **административными деликтами**.

Посредством применения мер административно-правового принуждения в административно-процессуальном порядке органы и должностные лица публичной администрации, а именно: специализированные органы исполнительной власти и местного самоуправления (например, контрольные (надзорные) органы), специализированные организации, имеющие статус государственного или иного органа (например, ЦБ РФ, Счетная палата РФ, административная комиссия и др.), а также суды (судьи) реализуют возложенную на них законом специфическую административно-охранительную функцию, которую будет логичным называть **функцией по разрешению дел об административных деликтах**.

В силу ст. 18, 118, 126 Конституции РФ указанная административно-охранительная функция, возлагаемая на органы судебной власти, состоит в осуществлении правосудия по делам об административных деликтах посредством административного судопроизводства. В рамках данной функции суды осуществляют правосудие по делам об административных

деликтах посредством: административного судопроизводства по делам о привлечении к административное ответственности, урегулированного ст. 202-206 АПК РФ, административного судопроизводства по делам о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, урегулированное ст. 262-265 КАС РФ, административного судопроизводства по делам о признании информационных материалов экстремистскими, урегулированное гл. 27.2. КАС РФ и др.

Соответственно, для публичной администрации, в том числе, органа исполнительной власти или органа местного самоуправления, а также уполномоченной организации указанная функция находит внешнее выражение в административных производствах по делам об административных деликтах. К административным производствам по делам об административных деликтах следует отнести, например, административное контрольно-надзорное производство, урегулированное Федеральным законом от 31.07.2020 N 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации", исполнительное производство, урегулированное Федеральным законом от 02.10.2007 N 229-ФЗ "Об исполнительном производстве", производство по делам об административных правонарушениях, урегулированное КоАП РФ (Стахов, 2019а).

Из анализа массива административного и административно-процессуального законодательства Российской Федерации, устанавливающего основания и регулирующего административно-процессуальный порядок применения мер административно-правового принуждения, можно выделить административные деликты, влекущие административную ответственность, а также административные деликты, влекущие применение иных мер административно-правового принуждения.

Стоит подчеркнуть, что **меры по привлечению к административной ответственности** урегулированы КоАП РФ и АПК РФ (в том числе, административные наказания, меры обеспечения производства по делам об

административных правонарушениях, предусмотренные ст.3.2., 27.1. КоАП РФ, судебный штраф, налагаемый арбитражным судом по делу о привлечении к административной ответственности на основании ч. 4 ст.205 АПК РФ). Данная группа административно-принудительных мер исключает свободу волеизъявления физических и юридических лиц в сочетании с неблагоприятными последствиями имущественного и личного характера, а также сопряжены с такими специфическими неблагоприятными правовыми последствиями как официальное признание виновности в совершенном правонарушении и истечение срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию (данное неблагоприятное правовое последствие предусмотрено для физических и юридических лиц ст. 4.6. КоАП РФ).

Учитывая вскрытые неблагоприятные правовые последствия, меры по привлечению к административной ответственности, предлагается в уточненном виде называть **административно-наказательными мерами**, а характерные неблагоприятные правовые последствия применения данных мер считать **административной наказанностью**. Соответственно, будет логичным уточнить, что административные правонарушения, по своей сути, является **административно-наказываемыми правонарушениями**.

Иные меры административно-правового принуждения, применяемые наряду с административно-наказательными мерами, также исключают свободу волеизъявления физических лиц и организаций, совершивших противоправные деяния, однако по общему правилу не сопряжены с признанием их виновными в совершенном правонарушении, а также с истечением срока, в течение которого данное физическое лицо или организация считаются подвергнутыми административному наказанию. Говоря иначе, иные меры административно-правового принуждения – **административно-принудительные меры, не связанные с административной наказанностью лица, к которому применяются данные меры** (Стахов, 2019: 154).

Важно отметить, что одна группа административно-принудительных мер, не связанных с административной наказанностью, нацелена на устранение выявляемых правонарушений, восстановление нарушенного правового положения. Указанные административно-принудительные меры закрепились в многочисленных федеральных законах, регулирующих контрольно-надзорную деятельность публичной администрации (ФЗ «О защите конкуренции», «О лицензировании отдельных видов деятельности», ФЗ «О техническом регулировании» и др.), а также в специальных главах 27, 27.1. КАС РФ, регулирующих административное судопроизводство по делам о восстановлении нарушенного правового положения, возникающим из контрольно-надзорных отношений. Подчеркивая единую цель, которой подчинены выделенные административно-принудительные меры, будет логичным называть их **административно-устраняющими мерами** (например, выдача предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований¹, аннулирование лицензии², приостановление и прекращение действия декларации или сертификата соответствия³, приостановление действия аккредитации⁴, приостановление деятельности или ликвидация политической партии, запрет деятельности общественного объединения⁵ и др.). Противоправное поведение, влекущее применение административно-устраняющих мер, логично квалифицировать как **административно-устраняемое правонарушение**.

Важно отметить, что административно-устраняющие меры в силу федерального закона реализуются, по общему правилу, под угрозой либо в сочетании с применением административно-наказательных мер, а также

¹ См. ст. 90 ФЗ от 31.07.2020 N 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

² См. ст. ФЗ от 04.05.2011 N 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

³ См. ст. 24, 26 Федерального закона от 27.12. 2002 г N 184-ФЗ «О техническом регулировании», Постановление Правительства РФ от 19.06. 2021 г. N 936 «О порядке регистрации, приостановления, возобновления и прекращения действия деклараций о соответствии, признания их недействительными и порядке приостановления, возобновления и прекращения действия сертификатов соответствия, признания их недействительными» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

⁴ См. ст. 23 Федерального закона от 28.12.2013 N 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» от 28.12.2013 N 412-ФЗ // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

⁵ См. ст. 264 КАС РФ // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

могут сопровождаться специфическими неблагоприятными правовыми последствиями, которые не признаются законодателем административной наказанностью (к примеру, согласно ст. 13 ФЗ «Об оружии» в случае аннулирования лицензии на приобретение оружия и (или) разрешения на хранение оружия юридическое лицо вправе повторно обратиться за их получением по истечении трех лет со дня аннулирования лицензии и (или) разрешения, гражданин - по истечении одного года со дня окончания срока наложения административного наказания в виде лишения права на приобретение оружия либо права на хранение или хранение и ношение оружия или со дня устранения обстоятельств, исключающих в соответствии с указанным Федеральным законом возможность получения таких лицензии и (или) разрешения).

Другая группа мер административно-правового принуждения, не относимых к административно-наказательным мерам, нацелена на то, чтобы принудительно исполнить законное требование органа или должностного лица публичной администрации либо вступившее в законную силу судебное решение, которые не исполнены добровольно физическими лицами или организациями, а также иными органами публичной власти. Учитывая вскрытую специфику такого целеполагания, данные административно-принудительные меры предлагается называть **административно-понуждающими мерами**, а противоправное поведение, влекущее применение данных мер расценивать как **административно-понуждаемое правонарушение** или иначе рассматривать как **акт административного попраия**.

По общему правилу, административно-понуждающие меры закрепились в специальных федеральных законах, регулирующих деятельность публичной администрации по принудительному исполнению требований, установленных ненормативными актами публичной администрации или судебными актами, имеющими административно-публичное значение. К таким федеральным законам относятся: Федеральный закон от 21.07.1997 N

118-ФЗ «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации», ФЗ от 02.10.2007 N 229-ФЗ «Об исполнительном производстве». Отдельные административно-понуждающие меры установлены федеральными законами, регулируемыми контрольно-надзорную деятельность публичной администрации. В том числе: ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», ФЗ «О защите конкуренции» и др. Из анализа очерченного массива федерального законодательства можно назвать, к примеру, такие административно-понуждающие меры как: наложение ареста на денежные средства и иные ценности должника, находящиеся на счетах, во вкладах или на хранении в банках и иных кредитных организациях, в размере, указанном в исполнительном документе¹ поуждение к исполнению решений и предписаний антимонопольного органа², принудительное исполнение предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований³ и др.

Важно также отметить, что административно-понуждающие меры сочетаются либо применяются под угрозой применения административно-наказательных мер. Однако, по общему правилу, данные административно-принудительные меры не сопряжены с какими либо дополнительными неблагоприятными правовыми последствиями.

Обобщая представленную характеристику административно-принудительных мер, применяемых в административно-процессуальном порядке публичной администрацией и судами, можно сделать вывод о наличии трех видов административного деликта, закрепившихся в современном административном и административно-процессуальном законодательстве Российской Федерации, каждый из которых является

¹ Ст. 12 Федеральный закон от 21.07.1997 N 118-ФЗ «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

² Ст. 23 ФЗ от 02.10.2007 N 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

³ См. ч. 2 ст. 95 ФЗ от 31.07.2020 N 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

самостоятельным основанием применения данных мер. В том числе: 1) **административно-наказываемые правонарушения** (административные правонарушения); 2) **административно-устраняемые правонарушения**; 3) **административно-понуждаемые правонарушения** (акты административного попрания).

Подчеркивая существенные различия в тяжести административно-принудительных мер и их последствий, будет логичным разделить данные меры на жесткие (карательные) – административно-наказательные меры и эластичные [от лат. *elasticus* – упругий, способный возвращаться в прежнее) – административно-устраняющие и административно-понуждающие меры. При таком подходе будет логичным отнести административно-наказываемые правонарушения (административные правонарушения) к **общественно опасным административным деликтам** (влекут применение жестких административно-принудительных мер), а административно-устраняемые и административно-понуждаемые правонарушения расценивать в качестве **общественно вредных административных деликтов** (влекут применение эластичных административно-принудительных мер).

Оценивая достигнутый уровень административной процессуализации действий и решений публичной администрации, а также судов по применению выделяемых видов административно-принудительных мер, можно сделать вывод, что в настоящее время **процедуры применения административно-наказательных мер** закрепились в КоАП и АПК РФ применительно к административному производству по делам об административных правонарушениях, а также административному судопроизводству по делам о привлечении к административной ответственности. Специальные процедуры применения административно-наказательных мер судами общей юрисдикции отсутствуют.

Процедуры применения административно-устраняющих мер в большей степени урегулированы в рамках административного контрольно-надзорного производства, посредством Федерального закона "О

государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" от 31.07.2020 N 248-ФЗ. Отдельные специальные процедуры применения указанных административно-принудительных мер судами общей юрисдикции урегулированы гл. 27., 27.1. КАС РФ. Специальные процедуры применения административно-устраняющих мер арбитражными судами отсутствуют.

Процедуры применения административно-понуждающих мер в большей степени урегулированы в рамках исполнительного производства, осуществляемого публичной администрацией. В связи с отсутствием специальных процедур подавляющее число административно-понуждающих мер, предусмотренных федеральными законами, применяются судами общей юрисдикции и арбитражными судами по общим правилам искового производства, закрепившимся в КАС РФ и АПК РФ.

Очевидно, что вскрытая недостаточность специальных процедур применения судами административно-наказательных, административно-устраняющих и административно-понуждающих мер может быть устранена посредством комплексной модернизации КАС РФ, АПК РФ и КоАП РФ.

Библиографический список

1. *Стахов А. И.* Административное право России : учебник для вузов / А. И. Стахов [и др.]. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2019. — 481 с.
2. *Стахов А. И.* Исполнительное административно-процессуальное право : учебник для вузов / А. И. Стахов, П. И. Кононов. — Москва : Издательство Юрайт, 2019а. — 373 с.

Alexander Iv. Stakhov

Doctor of Juridical Sciences, Professor
Department of Administrative Law and Procedure
named after N. G. Salishcheva,
Chief researcher
(Head of Administrative and Legal research) of the
Center for research on justice problems
Russian State University of Justice
Moscow, Russia
e-mail: alexander-stakhov@yandex.ru

**NEW APPROACHES TO UNDERSTANDING ADMINISTRATIVE AND
LEGAL COERCION IN THE DOCTRINE OF MODERN
ADMINISTRATIVE LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Abstract: The article, based on a comprehensive analysis of the Constitution of the Russian Federation, as well as the norms of modern administrative and administrative procedural legislation that has been formed in Russia, assesses the measures of administrative and legal coercion applied in administrative procedure by public administration and courts. The classification of these administrative and coercive measures and offenses, which are the grounds for their application, is carried out, and the procedures for applying these measures by the public administration and the courts are evaluated.

Keywords: administrative-legal coercion, administrative-coercive measures, administrative offenses, public administration, courts

Анна Федотовна Васильева
кандидат юридических наук
доцент кафедры конституционного права
Санкт-Петербургского государственного университета,
Санкт-Петербург, Россия
e-mail: a.vasilyeva@spbu.ru

ОБРАТНАЯ СИЛА ЗАКОНА В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ (ИЗБРАННЫЕ АСПЕКТЫ)

Аннотация: Обратная сила закона является классической и в тоже время изменяющейся категорией. В российском праве доктрина обратной силы закона разработана именно применительно к уголовному праву. В административном праве, за исключением административно-деликтного права, проблемы действия закона во времени, в том числе применения обратной силы закона, требуют научного осмысления с выработкой алгоритмов применения правил действия закона во времени, в том числе, с точки зрения проверки конституционности обратной силы закона в конкретном случае.

Ключевые слова: обратная сила закона, бланкетные нормы, принцип правового государства

Действие норм во времени было предметом постоянного научного интереса Д.Н. Бахраха (Бахрах, 1991:19-20; Бахрах, 2003: 40-53; Бахрах, 2004; Бахрах, 2005: 5-12). Как отмечал Д.Н. Бахрах, актуальность исследования данного вопроса для административного права обусловлена, как высоким уровнем нестабильности административного законодательства, большим объемом подзаконного регулирования, так и отсутствием общих темпоральных норм (Бахрах, 2008:37). Практика подтвердила и тезис о том, что «решение вопросов о действии норм во времени является далеко не легким делом» (Бахрах, 2008:39). Для этого достаточно привести в качестве примера две яркие практические проблемы определения действия во времени законодательства об административных

правонарушениях, ставшие предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ.

В первом примере Суд разрешает вопрос допустимости применения обратной силы закона на стадии исполнения постановления суда о назначении административного наказания в случае отмены закона, устанавливавшего административную ответственность за соответствующее деяние, при одновременном введении уголовной ответственности за его совершение¹. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ установление уголовной ответственности за деяние, которое ранее признавалось административно наказуемым, не может свидетельствовать об отмене публично-правовой ответственности за такое деяние, напротив, законодатель не только продолжает оценивать данное деяние как правонарушающее, но и считает возросшей степень его общественной опасности (п. 4.2 постановления от 14.07.2015 № 20-П). Во исполнение указанного постановления законодатель дополнил ст. 1.7 КоАП РФ частью 2.1, определив действие закона во времени в случае одновременного вступления в силу положений закона, отменяющего административную ответственность за содеянное и устанавливающего за то же деяние уголовную ответственность. В таком случае лицо подлежит административной ответственности на основании закона, действовавшего во время совершения административного правонарушения². Данная темпоральная норма представляет собой такой тип действия нормы во времени, как переживание (ультраактивность).

Второй пример иллюстрирует проблему определения действия закона во времени в случае отмены уголовной ответственности за деяние с одновременным введением за это деяние административной

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 20-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 1.7 и пункта 2 статьи 31.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом мирового судьи судебного участка № 1 Выксунского судебного района Нижегородской области» (далее - постановление от 14.07.2015 № 20-П).

² Часть 2.1 введена Федеральным законом от 23.06.2016 № 195-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

ответственности, в случае, если деяние было совершено до введения за него административной ответственности¹. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ ч. 2 ст. 54 Конституции РФ, запрещающая привлечение к ответственности за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением, не исключает законодательной корректировки противоправности деяния, в том числе, путем преобразования составов отдельных административных правонарушений в составы преступлений и наоборот. Если уголовно-наказуемое деяние декриминализовано при одновременном закреплении тождественного состава административного правонарушения, то речь идет не об установлении нового противоправного деяния, не наказуемого ранее, а о смягчении публично-правовой ответственности за совершение соответствующего правонарушения, потому лица, совершившие деяние до даты начала действия норм закона, закрепляющего административную ответственность, подлежат привлечению к административной ответственности (п. 4.1 постановления от 14.06.2018 № 23-П).

Применение обратной силы закона смягчающего или отменяющего административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающего положение лица, совершившего административное правонарушение вытекает из ч. 2 ст. 54 Конституции РФ и предусмотрено отраслевой нормой ч. 2 ст. 1.7 КоАП РФ (далее - обратная сила закона). Конституционное регулирование правил действия закона во времени оценивалось Д.Н. Бахрахом как «важный показатель развития системы российского права» (Бахрах, 2008: 37).

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.06.2018 № 23-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1.7 и части 4 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 4 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» и пункта 4 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» в связи с жалобами граждан А.И. Залаятдинова, Н.Я. Исмагилова и О.В. Чердняк» (далее - п. 4.1 постановление от 14.06.2018 № 23-П).

В советский период развития административно-деликтного права обратная сила закона трактовалась как проявление «гуманизма советского права» (Бахрах, 1989: 26-27). В современный период обратная сила закона рассматривается как *право лица*, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, на применение закона, смягчающего либо устраняющего административную ответственность (Морозова, 2014: 30-33), как *элемент принципа правового государства* (Бахрах, 2008: 164). Правила об обратной силе закона, допустимости и ее границах в немецком конституционном и административном праве вытекают из *принципа правового государства*, составной частью которого является защита доверия заинтересованного лица к действующему правовому положению, а также идея юридической безопасности (Wolff/Bachof/Stober/Kluth, 2007:273). В практике Конституционного Суда РФ обратная сила закона устраняющего или смягчающего ответственность после совершения правонарушения определяется как *принцип административно-деликтного регулирования*, основанный на общеправовых принципах *справедливости, гуманизма и соразмерности* ответственности за совершенное деяние его реальной общественной опасности. При этом данный принцип является обязательным как для законодателя (обязанность предусмотреть механизм придания обратной силы), так и для правоприменителя (обязанность принятия юрисдикционных решений об освобождении конкретных лиц от ответственности и наказания или о смягчении ответственности и наказания) (п. 3 постановления от 14.06.2018 № 23-П).

Представляется, что отнесение правил об обратной силе закона к составной части принципа правового государства позволяет выйти за пределы «технического» подхода к определению действия нормы во времени в конкретном деле с выходом на более высокий, конституционный уровень оценки качества нормы, примененной с обратной силой в конкретном деле. Такой подход должен быть реализован

при разработке практических заданий для студентов с тем, чтобы студенты не только определяли, какая норма подлежит применению, но и конституционность применяемой нормы, в том числе, в вопросе допустимости ее действия с обратной силой. Данный подход будет способствовать практической конституционализации российского административного права.

Так же как и в уголовном праве, в административно-деликтном праве для правильного решения вопроса о применении старого либо нового закона, необходимо сопоставить, как санкции, так и диспозиции (Кудрявцев, 2007: 282). Дополнительная сложность сопоставления диспозиций возникает с бланкетными составами административных правонарушений, когда охраняемые правила поведения, содержащиеся в другом законе или подзаконном акте претерпевают изменения, а собственно охранительная норма КоАП РФ остается внешне неизменной. В судебной практике сложился однозначный подход для таких ситуаций, отраженный в определении Конституционного Суда РФ от 20.07.2021 № 1675-О: «применяя бланкетные нормы законодательства об административных правонарушениях, компетентные субъекты (органы, должностные лица) административной юрисдикции обязаны воспринимать и толковать их в неразрывном единстве с регулятивными нормами, непосредственно закрепляющими те или иные правила, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность». На необходимость толкования охранительных и регулятивных норм (в приведенном примере - норм трудового права) в *неразрывном единстве* указывает Пленум Верховного Суда РФ в п. 4 постановления от 23.12.2021 № 45 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами общей юрисдикции дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права». Применение данного толкования в конкретном деле проиллюстрировано в п. 62 Обзора

судебной практики Верховного Суда РФ № 3 (2021), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 10.11.2021.

Хотя, как было указано выше, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, имеет право на применение закона, смягчающего либо устраняющего административную ответственность, а правоприменитель обязан принять юрисдикционные решения об освобождении конкретных лиц от ответственности и наказания или о смягчении ответственности и наказания, на практике возникают ситуации, когда правоприменитель такие решения не выносит. Следовательно, возникает вопрос о защите права в ситуации, когда лицо полагает, что к нему подлежит применению правило об обратной силе закона. Согласно п. 2 постановления Пленума Высшего арбитражного суда РФ от 22.06.2012 г. № 37 «О некоторых вопросах, возникающих при устранении ответственности за совершение публично-правового правонарушения» если в такой ситуации лицом предъявлено требование о признании решения (постановления) о привлечении к ответственности недействительным, *факт устранения такой ответственности после принятия оспариваемого решения (постановления) является основанием не для признания его недействительным*, а для указания в резолютивной части судебного акта на то, что *оспариваемое решение не подлежит исполнению*. Относительно возможности взыскания исполненного административного штрафа в ситуации, когда административный орган не исполнил обязанность по применению обратной силы закона, интерес представляет определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 25.08.2016 № 305-АД16-4593 по делу № А40-73764/2015¹. Согласно позиции Верховного Суда РФ штраф, взысканный на основании постановления о назначении административного наказания после

¹ См. также п. 30 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ № 3 (2016), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.10.2016.

вступления в силу закона, исключаящего административную ответственность за совершенное деяние, подлежит возврату.

Рассмотренные отдельные аспекты применения обратной силы закона в производстве по делу об административном правонарушении позволяют говорить о необходимости продолжения научных исследований действия закона во времени именно в административном праве. Даже наличие темпоральных норм в КоАП РФ оказалось недостаточным для разрешения практических ситуаций действия закона во времени в случае изменения законодателем юридической оценки деяния (административное правонарушение либо преступление) путем его криминализации или декриминализации. Научная разработка действия закона во времени должна осуществляться именно с позиции принципа правового государства. С точки зрения методики преподавания административного права важно включать в практические задания (кейсы) не только вопросы определения действия закона во времени, но и конституционности применения с обратной силой норм административного права.

Библиографический список

1. *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, Изд-во Урал. ун-та, 1989. 204 с.
2. *Бахрах Д.Н.* Действие правовой нормы во времени // Советское государство и право. 1991. № 2. С. 19-20.
3. *Бахрах Д.Н.* Конституционные основы действия правовой нормы во времени // Журнал российского права. 2003. № 5 (77). С. 40-53.
4. *Бахрах Д.Н.* Действие норм права во времени. Теория, законодательство, судеб. практика / во: Изд-во НОРМА. Москва, 2004. С. 223.
5. *Бахрах Д.Н.* Три способа действия во времени новых правовых норм и три способа прекращения действия старых норм // Государство и право. 2005. № 9. С. 5-12.

6. *Бахрах Д.Н.* Действие нормативных правовых актов и их норм во времени. В кн.: Бахрах Д.Н. Очерки теории российского права. М., Норма, 2008. С. 37-166.
7. *Кудрявцев В.Н.* Общая теория квалификации преступлений. М.: Юристъ, 2007. - 304 с.
8. *Морозова Н.А.* Права лица, в отношении которого ведется производства по делу об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2014. № 8. С. 30-33.
9. *Wolff/Bachof/Stober/Kluth* Verwaltungsrecht I. 12. Aufl. C.H. Beck. 2007.

A. F. Vasilyeva

Associate Professor at the
Constitutional Law Department of
Saint-Petersburg State University

PhD in Law

Saint-Petersburg, Russia

e-mail: a.vasilyeva@spbu.ru

RETROACTIVE EFFECT OF LAW IN ADMINISTRATIVE LAW (SELECTED ASPECTS)

Abstract: Retroactive law is a classic and at the same time changing category. In Russian law, the doctrine of the retroactive effect of the law has been developed specifically in relation to criminal law. In administrative law, with the exception of administrative tort law, the problems of the operation of the law in time, including the application of the retroactive effect of the law, require scientific understanding with the development of algorithms for applying the rules of the operation of the law in time, including from the point of view of checking the constitutionality of the retroactive effect of the law in a particular case.

Keywords: retroactive effect of the law, blanket norms, principle of the rule of law

Морозова Наталья Александровна
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного,
административного и муниципального права
Юридического института
Сибирского федерального университета,
судья Третьего арбитражного апелляционного суда,
электронный адрес: nastaly@narod.ru

СОСТОЯНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ НАКАЗАННОСТИ

Аннотация: На протяжении последних тридцати лет наблюдается стремительное развитие законодательства об административных правонарушениях. В некоторых случаях развитие теории административно-деликтного права не успевает за новеллами законодателя, что ставит множество вопросов перед учеными и правоприменителями. В этой ситуации возможным представляется заимствование из иных отраслей права правовых институтов, которые уже доказали свою работоспособность и практика применения которых уже сформировалась. Одной из таких проблем в административно-деликтном праве является проблема регулирования пост-деликтных правоотношений, установление последствий привлечения лица к административной ответственности и ограничение срока существования таких последствий. Разные законы устанавливают разные ограничения в области трудовых, миграционных, предпринимательских отношений, для лиц, привлеченных к административной ответственности, действующие в течении разных периодов – от года до пяти лет. Наиболее близким аналогом является существующий в уголовном праве институт «судимости». Автор предлагает ввести в науку административного права понятие «состояние административной наказанности», установить, что после истечения этого срока лицо считается не привлекавшимся к административной ответственности. Срок административной наказанности должен быть равным годовому сроку, указанному в статье 4.6 КоАП РФ, однако следует детально регламентировать порядок его исчисления и указать, что данный срок может быть прекращен досрочно.

Ключевые слова: административная ответственность, правонарушение, административное наказание, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, судимость, преступление

С тех пор, как еще в 1996 году Д.Н. Бахрах отметил резкое расширение административной деликтности (усиление санкций, суровость мер, увеличение числа проступков), повышение роли административной ответственности шло все нарастающими темпами, лавинообразно (Бахрах, 1996: 282). В настоящее время мы имеем огромное число норм с крайне суровыми административными санкциями, зачастую противоречивых внутренне и противоречащих друг-другу, и сложную практику их применения. Несмотря на наличие логичной, сформированной в период 50-80х годов XX века, в том числе и благодаря усилиям Демьяна Николаевича, теории административной ответственности, в настоящее время ее основные конструкции отменяются, видоизменяются, приспособляются под нужды сиюминутного законотворчества. Это, с одной стороны, означает, что разрушается данный институт в его классическом виде, а с другой – что открываются возможности для апробации новелл, формирования новых идей или заимствования их из других отраслей права. Несомненно, самое важное здесь – соблюдение баланса, сохранение целостности института административной ответственности, повышение эффективности законодательного регулирования. При этом, как представляется, самый близкий и подходящий для заимствования источник – доктрина уголовного права и уголовное законодательство.

В отечественном уголовном праве значительное внимание уделено такому последствию привлечения к уголовной ответственности, как «судимости», суть которого составляет «юридическая память о совершенном преступлении» (Коган, 1966: 22; Максимов, 2009: 114). Раскрывая значение и содержание данного института, Конституционный Суд РФ в своем Постановлении № 3-П, принятом 19.03.2003, указал что судимость – это

правовое состояние лица, обусловленное фактом осуждения и назначения ему по приговору суда наказания за совершенное преступление¹. Данное правовое состояние имеет четкие временные рамки - возникает со дня вступления обвинительного приговора суда в законную силу и прекращается после погашения или снятия судимости.

Статья 86 Уголовного кодекса РФ и названное Постановление Конституционного Суда РФ трактуют значение судимости сугубо утилитарно – наличие судимости при повторном совершении этим лицом преступления влечет законодательно фиксированные последствия, а именно - применение более строгих мер уголовной ответственности. Судимость сама по себе, по факту своего наличия, является фактором, характеризующим личность правонарушителя, его социальные установки, и совершаемые им новые преступления как обладающие повышенной общественной опасностью.

Значение судимости не ограничивается только необходимостью принятия ее во внимание на стадии назначения наказания. Судимость является частью уголовно-правового отношения между преступником и государством, которое продолжается и после исполнения приговора. Наличие судимости влечет за собой другие правовые последствия в случаях и в порядке, которые установлены федеральными законами. В частности, судимость может учитываться при приеме на работу, занятии определенных должностей государственной службы, усыновлении ребенка, установлении над ним опеки или попечительства и проч.

Однако после истечения срока судимости это публично-правовое отношение прекращается, значение судимости как особого состояния сходит на нет и более данное обстоятельство не влияет на жизнь человека.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 19.03.2003 № 3-П «По делу о проверке конституционности положений Уголовного кодекса Российской Федерации, регламентирующих правовые последствия судимости лица, неоднократности и рецидива преступлений, а также пунктов 1 - 8 Постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 - 1945 годов» в связи с запросом Останкинского межмуниципального (районного) суда города Москвы и жалобами ряда граждан» // Российская газета. 2003. № 61 (02.04.2003).

Но и правоотношение административной ответственности тоже не исчерпывается только фактом исполнения наказания. Так, например, О.Э. Лейст в качестве пятой стадии ответственности называл «состояние наказанности» (Лейст, 1981: 97; Борисов, Витрук, Гранат, Гревцов, 1998: 604-605), наступающее после исполнения наказания. О состоянии административной наказанности как стадии реализации административно-деликтного правоотношения пишут И.В. Максимов (Максимов: 2009), а также К.В. Фатеев, С.С. Харитонов, С.В. Шанхаев в их совместной работе (Фатеев, Харитонов, Шанхаев: 2011).

В соответствии с нормами КоАП РФ и некоторых законов, лицо, подвергнутое наказанию, и после истечения его сроков (совершения требуемых действий) ощущает негативные последствия своего проступка в виде дополнительных ограничений или обременений. Однако общепризнанного специального термина для обозначения этого состояния в административно-деликтном праве в настоящее время нет. Опираясь на указанные теоретические работы, предлагается использовать термин «состояние административной наказанности» («административная наказанность») для обозначения явления, сходного по своей правовой природе с «судимостью» - обстоятельством, существующим некоторое время после окончания исполнения наказания, и влияющим на характеристику личности правонарушителя и оценку общественной опасности совершенных им новых деяний.

Статья 4.6 КоАП РФ называет лицо, привлеченное к ответственности, «подвергнутым административному наказанию», и определяет период его нахождения в этом состоянии, по общему правилу, продолжительностью в один год - со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления. Исключение указано в части 2, появившейся во исполнение Постановления Конституционного Суда РФ от

23.06.2020 № 28-П¹, специально для наказаний в виде штрафов – если штраф уплачен до вступления постановления в законную силу, то указанный годичный срок будет считаться так же с момента вступления постановления в силу, но оканчиваться – по истечении года со дня его фактической оплаты.

По сути, данная норма предлагает определение «административной наказанности», не используя, впрочем, саму эту дефиницию.

Однако самое важное в данной статье не термины, но содержание, и не то, что в ней есть, а то, чего в ней нет. В ней отсутствуют правила, указывающие на последствия обретения лицом статуса «административно наказанного» и на обязательность прекращения всех правовых последствий, связанных с наказанностью, после истечения ее срока.

В статье 86 УК РФ, которую мы исследуем как образец, наличие судимости указывается как имеющее значение в двух случаях – как обстоятельство, учитываемое при назначении наказаний при рецидиве преступлений, и как обстоятельство, влекущее за собой иные правовые последствия, при условии, что они установлены в текстах федеральных законов.

Что касается первого правила учета судимости – при назначении наказания при рецидиве, то в законодательстве об административных правонарушениях тоже есть нормы, которые устанавливают обязательность учета факта предыдущего привлечения к административной ответственности и в этом смысле являющиеся прямым аналогом разбираемого уголовно-правового явления.

Речь идет, прежде всего, о применении отягчающего обстоятельства, указанного в пункте 2 части 1 статьи 4.3 КоАП РФ – «повторности».

«Повторно совершившим» административное правонарушение, как мы уже говорили, лицо считается с момента вступления в законную силу акта о

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 23.06.2020 № 28-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 4.6 и части 1.3 статьи 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 27. Ст. 4286.

назначении ему административного наказания, и до окончания года с даты исполнения наказания (или окончания его исполнения). Порядок исчисления аналогичен порядку исчисления срока судимости, однако здесь обращает на себя внимание несколько существенных отличий от уголовно-правового регулирования.

Прежде всего, срок составляет один год – и не варьируется ни при каких обстоятельствах, не зависит от тяжести проступка, не может быть сокращен. Исчисление годичного срока начинается с даты окончания исполнения наказания (даже если постановление о его назначении вступило в законную силу произошло позже), либо, если наказание не было исполнено, то с момента истечения срока для исполнения (два года, срок указан в статье 31.9 КоАП РФ).

Повторно совершенным считается только правонарушение, однородное ранее совершенному. Статья 86 УК РФ подобного ограничения не содержит.

Пропустив имеющиеся в судебной практике расхождения в толковании «однородности», зададимся вопросом – зачем в законодательстве существует такое ограничение? Почему нельзя считать повторно совершенным любое правонарушение?

В действующий КоАП РФ «повторность» как отягчающее обстоятельство было перенесено из Кодекса РСФСР об административных правонарушениях (утв. ВС РСФСР 20.06.1984), в статье 35 которого закреплялось, что повторное в течение года совершение однородного правонарушения, за которое лицо уже подвергалось административному взысканию, а равно совершение правонарушения лицом, ранее совершившим преступление, является обстоятельством, отягчающим ответственность; а в него, в свою очередь – из Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (приняты ВС СССР 23.10.1980 № 3145-X), где в статье 21 содержалось аналогичное правило.

Как видно, до 2002 года законодатель не говорил об «однородности» проступков как условия для установления повторности, более того, учитывал

даже факт совершения преступления – иного по своей правовой природе деликта.

Возможно, нынешнее ограничение в действующем КоАП РФ появилось по причине того, что нормами административно-деликтного права защищается очень широкий круг общественных отношений, и воспитательный эффект от привлечения к ответственности, например, за нарушение Правил дорожного движения совершенно не обязательно будет удерживать лицо от попрания норм законодательства о налогах и сборах.

Однако обращает на себя внимание непоследовательность законодателя. Согласно части 2 статьи 3.4, части 3.5 статьи 4.1, части 1 статьи 4.1.1 применение менее строгой санкции (предупреждения) возможна только за впервые совершенные правонарушения, то есть такие, в отношении которых повторность установить невозможно – но в этот раз без всяких ограничений, связанных с однородностью проступков. Руководствуясь логикой, следовало бы либо отказаться от признака однородности при установлении повторности в статье 3.4, либо ввести этот же признак как условие, делающее невозможным применение предупреждения.

В том же случае, если «однородность» совершенных правонарушений не установлена, то и более строго наказать правонарушителя, даже при условии очевидной множественности проступков, нельзя. Это позволяет говорить о существенном отличии правового регулирования «наказанности» от «судимости».

Говоря об иных последствиях «судимости», УК РФ прямо устанавливает, что факт ее наличия может иметь значение и в иных, не криминальных правоотношениях, и строго указывает на то, что соответствующие ограничения могут иметь место только в случаях, установленных федеральными законами.

Кодексу РФ об административных правонарушениях очень сильно недостает аналогичного установления. В нормативных актах разной юридической силы присутствуют указания на негативные последствия,

связанные с фактом привлечения к административной ответственности и при этом эти последствия и временные промежутки их существования существенно отличаются.

Так, распространенным является автоматическое исключение лица, привлеченного к административной ответственности, из специальных реестров, внесение в которые подтверждает право на занятие определенными видами деятельности (например, об этом говорит пункт 2 части 12 статьи 19 Федерального закона «Об экспортном контроле»¹, пункт 4 части 4 статьи 6.1 Федерального закона «О рынке ценных бумаг»²), вне зависимости от тяжести проступка. Но при этом другие субъекты, действующие в других областях, караются аналогичным образом только если привлекаются к административной ответственности два и более раза за аналогичные правонарушения (пункт 4 части 9 статьи 55.5-1 Градостроительного кодекса РФ³, часть 8 статьи 4.4 Федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации»⁴).

Нередко сведения о привлечении лица к административной ответственности подлежат внесению в специальный реестр (иное хранилище информации) и срок хранения этих сведений, а также срок, в течение которых они могут быть предоставлены иным лицам, использованы против бывшего правонарушителя и т.д., не ограничен. Такие банки сведений ведут органы внутренних дел (пункт 8 части 3 статьи 17 Федерального закона «О полиции»⁵), органы прокуратуры РФ⁶. Принципиальная особенность – именно бессрочность хранения таких данных – в отличие от реестров дисквалифицированных лиц или реестра лиц, которым запрещено посещать спортивные соревнования, поскольку в силу прямого указания части 3 статьи

¹ Федеральный закон от 18.07.1999 № 183-ФЗ «Об экспортном контроле» // СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3774.

² Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

³ Российская газета. 2004. № 290 (30.12.2004).

⁴ Федеральный закон от 22.05.2003 № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 21. Ст. 1957.

⁵ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Российская газета. 2011. № 25 (08.02.2011).

⁶ Приказ Генпрокуратуры России от 28.08.2017 № 590 «О формировании и ведении реестра юридических лиц, привлеченных к административной ответственности по статье 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Законность. 2017. № 11.

32.11 и частей 4 и 5 статьи 32.14 КоАП РФ по истечении срока дисквалификации или запрета, а также при отмене решения суда информация о лицах из реестров исключается. В отношении же двух вышеуказанных реестров судебная практика исходит из того, что наличие спорных сведений в базе данных даже по истечении многих лет после привлечения к ответственности не нарушает прав и интересов указанных там лиц¹.

Кроме того, закон обязывает некоторых лиц (например, кандидатов в судьи², кандидатов в члены избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных избирательных комиссий, территориальных, участковых комиссий³, мигрантов при обращении за видом на жительство⁴) сообщать о фактах привлечения к административной ответственности – вне зависимости от того, сколько времени прошло с момента привлечения к административной ответственности⁵.

Действительно, во всех указанных и многих других ситуациях требуется сообщать и о фактах судимости, независимо от давности этого события. Но совершено точно не может быть признана справедливой ситуация, когда судимость имеет значение только снятая или непогашенная, а привлечение к административной ответственности – как факт вне зависимости от прошедшего времени. Например, в соответствии с частью 2

¹ См., например: апелляционное определение Челябинского областного суда от 17.09.2013 по делу № 11-9312/2013; апелляционное определение Красноярского краевого суда от 12.11.2014 № 33-10781/2014; апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан по делу № 33-10943/2015.

² Решение Высшей квалификационной коллегии судей от 05.02.2021 об утверждении формы анкеты, содержащей биографические и другие сведения о претенденте на должность судьи // <http://vkks.ru/publication/75481/> (дата обращения – 19.03.2021).

³ Часть 6.1 статьи 22 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Парламентская газета. 2002. № 110-111 (15.06.2002).

⁴ Пункт 19 формы заявления о выдаче вида на жительство, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 01.11.2002 № 794.

⁵ Так, в 2015 году ВККС отказала кандидату в назначении на должность председателя суда, так как «сам он в период с 2005 по 2009 год 17 раз привлекался к административной ответственности за нарушения ПДД» (Репортаж: Арбитражи получили от ВККС восемь кандидатов в председатели // https://pravo.ru/court_report/view/122062/ (дата обращения – 16.03.2021); принимая решение о рекомендации кандидатом на должность заместителя председателя суда в 2017 году, Коллегия анализирует факты привлечения его к административной ответственности с 2010 года (Решение Высшей квалификационной коллегии судей РФ от 22.05.2017 «О рекомендации кандидатом на должность заместителя председателя суда» // СПС «Консультант-плюс»).

статьи 213.13 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»¹, гражданин обязан уведомить кредиторов, во-первых, о наличии неснятой или непогашенной судимости; во-вторых, о фактах привлечения к административной ответственности за мелкое хищение, умышленное уничтожение или повреждение имущества, неправомерные действия при банкротстве, фиктивное или преднамеренное банкротство; в-третьих, об известных гражданину уголовных и административных делах в отношении его.

Нередко законодательство увязывает факт привлечения к административной ответственности с последующим запретом на занятие определенной деятельностью или совершение определенных действий.

Так, в течение двух лет не могут быть участниками закупки физические лица, чья деятельность приостановлена или юридические лица, руководитель которого или вышестоящие должностные лица подвергнуты наказанию в виде дисквалификации². При этом, устанавливая такое же ограничение на случай судимости данных лиц закон уточняет, что ограничение не касается лиц, у которых такая судимость погашена или снята.

К участию в отборе исполнителей государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, не допускаются лица - производители товаров, работ, услуг, которые ранее, в течение двух лет до момента подачи предложения были привлечены к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.28 КоАП РФ³.

В течении трех лет лицо, которое претендует на должность в кредитной организации, не должно привлекаться к административной ответственности за фиктивное или преднамеренное банкротство, за неправомерные действия

¹ СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

² Пункт 7 части 1 статьи 31 Федерального закона от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2004. № 292 (31.12.2004).

³ Пункт 6 части 1 статьи 9 Федерального закона от 13.07.2020 № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» // Российская газета. № 156 (17.07.2020).

при банкротстве – иначе кредитной организации может быть отказано в государственной регистрации и выдаче ей лицензии на осуществление банковских операций¹. Аналогичные правила установлены для субъектов страхового дела², микрофинансовых организаций³, операторов финансовой платформы⁴, инвестиционных фондов⁵, негосударственных пенсионных фондов⁶, ломбардов⁷, бюро кредитных историй⁸.

Для иностранных граждан запреты на въезд в Российскую Федерацию, в зависимости от объектов посягательств и многократности привлечений к ответственности, могут составлять три года⁹ и даже пять лет¹⁰.

Как видно из примеров, единообразие в определении сроков и перечня последствий отсутствует – что плохо влияет на реализацию принципов законности и правовой определенности в российском праве.

Представляется, что в законодательстве об административных правонарушениях должно появиться два ограничения – возможность установления последствий, которые влечет для лица факт привлечения к административной ответственности актом не ниже уровня федерального закона, и указание, что такие ограничения могут иметь место только в течение ограниченного по времени срока – периода административной наказанности.

¹ Статья 16 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

² Пункт 6 части 1 статьи 32.3 и пункт 12 части 6.1 статьи 32.1 Закона РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Российская газета. 1993. № 6 (12.01.1993).

³ Пункт 12 части 1 статьи 4.1-1 Федерального закона от 02.07.2010 № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3435.

⁴ Пункт 2 части 1 статьи 9 Федерального закон от 20.07.2020 № 211-ФЗ «О совершении финансовых сделок с использованием финансовой платформы» // Российская газета. 2020. № 162 (24.07.2020).

⁵ Пункт 12 части 9 статьи 38 Федерального закона от 29.11.2001 № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4562.

⁶ Пункт 12 части 3 статьи 6.2 Федерального закона от 07.05.1998 № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» // Российская газета. 1998. № 90 (13.05.1998).

⁷ Пункт 2 части 1 статьи 2.1 Федерального закона от 19.07.2007 № 196-ФЗ «О ломбардах» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3992.

⁸ Пункт 4 части 4.4 статьи 15 Федерального закона от 30.12.2004 №218-ФЗ «О кредитных историях» // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 44.

⁹ Пункт 4 части 1 статьи 26 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

¹⁰ Пункт 11 статьи 27 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

В статье 86 УК РФ, помимо того, есть и другие правила. Так, установлено, что лицо, освобожденное от наказания, считается несудимым (часть 2); что в случае замены наказания или освобождения от его отбывания срок погашения судимости исчисляется исходя из фактически отбытого срока наказания с момента окончания его исполнения (часть 4); указаны правила погашения судимости (часть 3); предоставлена возможность ее досрочного снятия (если осужденный после отбытия наказания вел себя безупречно или если он возместил вред, причиненный преступлением (часть 5)). Но самое главное – в ней сказано, что погашение или снятие судимости аннулирует все правовые последствия, предусмотренные настоящим Кодексом, связанные с судимостью (часть 6). Суд в таком случае не может даже упоминать эти факты в приговоре по новому преступлению (пункт 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2016 № 55 «О судебном приговоре»¹) и уж тем более учитывать их в качестве отрицательно характеризующих личность (пункт 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22.12.2015 № 58 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания»²).

КоАП РФ нуждается в самостоятельной норме, которая, как и статья 86 УК РФ, закрепит соответствующие правила – о том, что после истечения срока административной наказанности лицо считается не привлекавшимся к административной ответственности, что означает прекращение всех правовых последствий, связанных с этим. Кроме того, необходимо указание на то, что в случае прекращения производства по делу, в том числе в связи с малозначительностью деяния, или освобождения лица от ответственности, состояния административной наказанности не возникает. Интересной для обсуждения является идея возможности досрочного прекращения течения срока, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2016 № 55 «О судебном приговоре» // Российская газета. 2016. № 277.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22.12.2015 № 58 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» // Российская газета. 2015. № 295.

По аналогии с УК РФ, это могло бы быть возможным в случае возмещения вреда, причиненного правонарушением, или принятия исчерпывающих мер, исключających совершение аналогичного правонарушения в будущем¹. Соответствующие дополнения в КоАП РФ могут быть сделаны как путем внесения изменений в статью 4.6 КоАП РФ, так и путем создания отдельной нормы.

Несомненно, все высказанные идеи носят характер приглашения к дискуссии. Не может быть никаких поспешных призывов к немедленному изменению законодательства. Как пишет Д.Н. Бахрах, ссылаясь на профессора К.С. Бельского, нормы — это непосредственный, сегодняшний материал науки административного права, но свой настоящий смысл они «получают благодаря тому, что вырастают, подобно листьям на ветвях дерева, из общих категорий, на которых держатся, и исчезают...»². Соответственно любые идеи требуют тщательного научного анализа и осмысления, частью которого и является настоящая работа.

Библиографический список

1. *Бахрах Д.Н.* Административное право. Учебник для ВУЗов. М., 1996. 361 с.
2. *Коган В.М.* Логико-юридическая структура советского уголовного закона. Алма-Ата: Казахстан. 1966. 82 с. // Российский криминологический взгляд. 2011. №1. С. 65-102.
3. *Лейст О. Э.* Санкции и ответственность по советскому праву. Теоретические проблемы. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1981. - 240 с.. – М., 1981.

¹ В качестве примера можно привести ситуацию, отраженную в Постановлении Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.02.2013 по делу № А64-7644/2012. Будучи привлечённой к ответственности по части 4 статьи 14.1 КоАП РФ за необеспечение ступенчатого входа в помещение аптеки устройствами беспрепятственного доступа маломобильных групп населения, аптека обеспечила устройство пандуса, а также поручней на наружной лестнице еще до вынесения постановления – то есть результат, направленный на предотвращение новых правонарушений достигнут, эффективность ответственности равна 100%. Примером может также являться случай полного демонтажа воздухоочистительного оборудования в кафе на первом этаже жилого дома, излишний шум от которого превышал допустимые санитарные нормы, и установка нового до вступления постановления в силу и проч.

² Бельский К.С. О предмете и системе науки административного права // Государство и право. 1998. № 10. С. 21, 23; Цит. по: Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для ВУЗов. М.: Эксмо, 2011. 622 с.

4. *Максимов И.В.* Административные наказания. М.: Норма, 2009. 464 с.
5. Общая теория государства и права: Теория права. Академический курс в 2-х томах. Т. 2 / Борисов В.В., Витрук Н.В., Гранат Н.Л., Гревцов Ю.И., и др. - М.: Зерцало, 1998. - 640 с.
6. *Фатеев К.В., Харитонов С.С., Шанхаев С.В.* Административная ответственность военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы: комментарии и судебная практика // За права военнослужащих. 2011. Выпуск 122.

Morozova Natalya Alexandrovna

Candidate of Juridical Sciences,

Department of constitutional, administrative and municipal law
of the Law Institute (Siberian Federal University, Krasnoyarsk),

Third Arbitration appeal court (Krasnoyarsk)

e-mail: nastaly@narod.ru

THE STATE OF ADMINISTRATIVE PUNISHMENT

Abstract: We can see that the legislation on administrative offenses has been developing rapidly over the past thirty years. Sometimes the theory of administrative law does not keep up with the legislator's novels, so scientists and practitioners have a lot of questions. In this situation, it is possible to borrow legal institutions from other branches of law, if they have proven their effectiveness and there is a practice of their application. One of the unresolved problems is the problem of regulating legal relations that develop after bringing the offender to justice, establishing the consequences and the duration of their existence. Different laws set different restrictions that apply at different times - from one year to five years. The most similar concept is the concept of «conviction» in criminal law. The author of this article proposes to introduce the concept of "the state of administrative punishment". This condition should last one year (as in Article 4.6

of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation). After the expiration of this period, the person is considered not to have been brought to administrative responsibility. It is necessary to specify in the law that this period may be terminated prematurely.

Keywords: Administrative responsibility, offense, administrative punishment, Code of the Russian Federation on Administrative Offenses, conviction, crime

Юлия Борисовна Аникеенко

кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного права
Уральского государственного
юридического университета им. В.Ф. Яковлева
Екатеринбург, Россия
e-mail: avanik@e1.ru

Грачева Мария Викторовна,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного права
Уральского государственного
юридического университета им. В.Ф. Яковлева
Екатеринбург, Россия
e-mail: grachevam@yandex.ru

Наталья Валерьевна Новоселова

кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного права
Уральского государственного
юридического университета им. В.Ф. Яковлева
Екатеринбург, Россия
e-mail: n.novoselova@vpmail.ru

**ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ЗАЩИТНИКА (ПРЕДСТАВИТЕЛЯ
ПОТЕРПЕВШЕГО) В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: ТЕНДЕНЦИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ**

Аннотация: На основе результатов анализа действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, проектов Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также зарубежного законодательства, современных точек зрения на развитие административно-деликтного законодательства, авторы размышляют о дальнейших перспективах их развития. Акцентируется внимание на концептуальных вопросах правового положения защитника

(представителя потерпевшего) в производстве по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: производство по делам об административных правонарушениях, право на защиту, защитник, представитель потерпевшего, адвокат

Право на защиту в производстве по делам об административных правонарушениях реализуется, в том числе, путем оказания юридической помощи. Административно-правовой наукой высоко оценивается важность норм КоАП РФ, направленных на получение квалифицированной юридической помощи при производстве по делам об административных правонарушениях (Попугаев, 2017; Баранов, 2009). Юридическую помощь лицу, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, оказывает защитник, потерпевшему – представитель. В качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иное лицо. В качестве защитника также может быть допущен по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении в области предпринимательской деятельности Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Адвокатом является лицо, получившее в установленном Федеральным законом от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»¹ (далее – федеральный закон об адвокатуре) порядке статус адвоката и право осуществлять адвокатскую деятельность. Полномочия адвоката удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием. Осуществляя юридическую помощь, адвокат участвует в качестве представителя или защитника доверителя в производстве по делам об административных правонарушениях. Адвокатская деятельность осуществляется на основе соглашения между адвокатом и

¹ Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон Рос. Федерации от 31.05.2002 № 63-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 02.02.2021).

доверителем. Соглашение представляет собой гражданско-правовой договор, заключаемый в простой письменной форме между доверителем и адвокатом, на оказание юридической помощи самому доверителю или назначенному им лицу.

К иному лицу, которое Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) позиционирует в качестве защитника или представителя, никаких квалификационных требований не предъявляется. Как правило, в этом качестве выступают работники юридических служб юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности или являющихся потерпевшими. Полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законом. Я.В. Серебряков считает, что участие защитника в производстве по делам об административных правонарушениях является важной гарантией прав и свобод лиц, в отношении которых осуществляется производство по делам об административных правонарушениях (Серебряков, 2003).

В проекте Процессуального КоАП РФ (далее – Про КоАП РФ) право на юридическую помощь в производстве по делам об административных правонарушениях также претерпело существенные изменения. Так, в ч.1, 4 ст.1.11 проекта ПроКоАП РФ лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшему, а также в случаях, предусмотренных законом, иным участникам производства по делам об административных правонарушениях гарантируется государственная защита их прав и законных интересов в производстве по делам об административных правонарушениях. В отдельных случаях юридическая помощь может быть оказана бесплатно. Данные положения проекта ПроКоАП РФ, на первый взгляд, соответствуют ч.1 ст. 48 Конституции РФ, согласно которой каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. Однако, в проекте ПроКоАП РФ не установлены такие случаи. В настоящее время обсуждается

предложение гарантировать гражданину, которому может быть назначено административное наказание в виде административного ареста, право на оказание профессиональной юридической помощи бесплатно. При этом также следует поддержать мнение О.В. Чумаковой, считающей, что бесплатная юридическая помощь по делам об административных правонарушениях должна оказываться только физическим лицам (Чумакова, 2016).

В Федеральном законе от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»¹ не установлен механизм получения бесплатной юридической помощи. Федеральный закон об адвокатуре также не предусматривает «...механизма реализации данной обязанности, ответственности за отказ от предоставления помощи» (Остапенко, Артемьев, Бевзюк, 2012). Р.Э. Вицке считает не справедливым вступление в уголовный и гражданский процесс адвоката за счет государства, при том, что при производстве по делам об административных правонарушениях участники лишены такой возможности (Вицке, 2015). Единственный случай, когда по действующему законодательству в производстве по делам об административных правонарушениях предоставляется бесплатная юридическая помощь закреплен в ст.8 ФЗ от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» установлен в отношении несовершеннолетних, которые должны быть обеспечены бесплатной юридической помощью с участием адвокатов, а также иных лиц, имеющих право на оказание юридической помощи в соответствии с законом. По мнению А.М. Шадже и других в совокупности действующих правовых норм можно констатировать, что оказание бесплатной юридической помощи, установленной законодательством, обеспечивается назначением адвоката к ее отправлению уполномоченным органом или должностным лицом и

¹ О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон Рос. Федерации от 21.11.2011 № 324-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 02.02.2021).

является безусловной обязанностью адвокатуры (Шадже, Дзыбова, Новиченко, 2019). Некоторые авторы считают, что предоставлением всех видов бесплатной юридической помощи должны заниматься исключительно адвокаты (Космынина, 2017), что, безусловно, не является бесспорной позицией.

В проекте ПроКоАП РФ планируется серьезно поменять сам институт представительства в производстве по делам об административных правонарушениях. Изменится и терминология: представитель лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (по ныне действующему КоАП РФ – защитник) и представитель потерпевшего. Представитель, действующий на основании доверенности, вправе совершать от имени, представляемого им лица все процессуальные действия в производстве по делу об административном правонарушении, указанные в выданной ему доверенности на представительство интересов в производстве по делу об административном правонарушении. При этом в проекте ПроКоАП РФ предъявляются повышенные требования к оформлению доверенности для участия в производстве по делам об административных правонарушениях в качестве представителя. В ч.9-11 ст.2.3 проекта ПроКоАП РФ¹ установлено, что доверенности, выданные гражданами на представительство в производстве по делу об административном правонарушении, удостоверяются нотариально или должностным лицом организации, в которой доверитель учится, работает или проходит службу, а также товариществом собственников жилья, жилищным, жилищно-строительным или иным специализированным потребительским кооперативом, осуществляющим управление многоквартирным домом, управляющей организацией по месту жительства доверителя, администрацией учреждения социальной защиты населения, в котором доверитель находится, и стационарного лечебного учреждения, в

¹ Практически воспроизводится ст. 53 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (Оформление и подтверждение полномочий представителя).

котором доверитель наблюдается или лечится. В ныне действующем КоАП РФ вопросы оформления и подтверждения полномочий защитника (представителя) не содержатся.

В ч. 15 ст.2.3 проекта ПроКоАП РФ установлено, что если лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, либо потерпевший заявит ходатайство о привлечении представителя, в том числе адвоката, к участию в деле об административном правонарушении, то такой представитель, в том числе адвокат, должен быть допущен к участию в деле об административном правонарушении без представления соответствующей доверенности уполномоченного лица либо ордера адвоката. В настоящее время подобная норма в КоАП РФ отсутствует, но подобная правоприменительная практика существует при привлечении к административной ответственности в судебном порядке.

Законодательство стран постсоветского пространства об административных правонарушениях также по-разному формулирует понятие представителя в производстве по делам об административных правонарушениях и устанавливает его правовой статус. Так, Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях¹ среди участников производства по делам об административных правонарушениях называет защитника и представителя (Ст. 4.5). В качестве защитника физического лица, в отношении которого ведется административный процесс, в административном процессе могут участвовать адвокаты, являющиеся гражданами Республики Беларусь; адвокаты, являющиеся иностранными гражданами и лицами без гражданства, - в соответствии с международными договорами Республики Беларусь. По ходатайству физического лица, в отношении которого ведется административный процесс, в качестве защитника по постановлению органа, ведущего административный процесс, могут быть допущены законный

¹ Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях / Закон Республики Беларусь от 06.01.2021 г. №92-3.

представитель либо один из близких родственников лица, в отношении которого ведется административный процесс. В качестве представителя потерпевшего, физического лица - индивидуального предпринимателя, в отношении которого ведется административный процесс, в административном процессе могут участвовать адвокаты, законные представители, близкие родственники, иные лица, осуществляющие представительство в случаях, предусмотренных законодательными актами.

В Кодексе Азербайджанской Республики об административных правонарушениях¹ в статьях 65 и 66 соответственно содержатся понятия «защитник» и «представитель», «адвокат». Причем к рассматриваемому судом производству по делу об административном проступке в качестве защитника физического лица допускается исключительно адвокат, а в качестве представителя потерпевшего, являющегося физическим лицом, — его близкий родственник или адвокат.

В Кодексе об административных правонарушениях Республики Армения² среди участников производства об административных правонарушениях указывается только адвокат (Ст. 270). Среди его прав называются права знакомиться со всеми материалами дела; возбуждать ходатайства; по поручению лица, пригласившего его, приносить от его имени жалобы против постановления по делу.

Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях³ в статьях 748 и 755 соответственно устанавливает, как понятие «защитник», так и понятие «представитель потерпевшего». В качестве защитников по законодательству Республики Казахстан по общему правилу участвуют адвокаты. Наряду с адвокатами в качестве защитников допускаются супруг (супруга), близкие родственники или законные представители лица, привлекаемого к административной ответственности. Иностранные адвокаты

¹ Закон Азербайджанской Республики от 29.12.2015 г. №96-VQ.

² Кодекс об административных правонарушениях Республики Армения от 6.12.1985 г. (ред. от 10.10.2020 г.) / Официальные ведомости Республика Армения. 1985. №23. Ст.295.

³ Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях / Закон Республики Казахстан от 05.07.2014 г. №235-V ЗРК.

допускаются к участию в деле в качестве защитников, если это предусмотрено международным договором Республики Казахстан с соответствующим государством на взаимной основе, в порядке, определяемом законодательством. В ряде случаев участие защитника в производстве по делу об административном правонарушении является обязательным (Ст. 749). Обязательность участия защитника устанавливается в случаях, если:

1) об этом ходатайствует лицо, привлекаемое к административной ответственности;

2) лицо, привлекаемое к административной ответственности, в силу физических или психических недостатков не может самостоятельно осуществлять свое право на защиту;

3) лицо, привлекаемое к административной ответственности, не владеет языком, на котором ведется производство;

4) лицо, привлекаемое к административной ответственности, является несовершеннолетним.

Ст. 316 Кодекса Кыргызской Республики о нарушениях¹ называется: «Защитник, представитель и адвокат». Несмотря на такую конструкцию названия участниками производства по делам об административных правонарушениях являются защитник и представитель, а в качестве защитника или представителя допускается адвокат.

Кодекс Республики Молдова об правонарушениях² среди участников производства по делам об административных правонарушениях называет защитника (Ст. 392). По законодательству Республики Молдова защитником является лицо, имеющее право осуществлять адвокатскую деятельность и участвовать в производстве о правонарушении для обеспечения юридической помощи или представления стороны, которой оно оказывает такую помощь, на основании договора или вследствие назначения координатором

¹ Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях / Закон Кыргызской Республики от 13.04.2017 г. №58-VQ.

² Кодекс Республики Молдова об правонарушениях / Закон Республики Молдова от 24.10.2008 г. №218-XVI.

территориального бюро Национального совета по юридической помощи, гарантируемой государством.

В соответствии со ст. 25.5 КоАП РФ защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента возбуждения дела об административном правонарушении. В настоящее время серьезное развитие получили компьютерные технологии, интернет ресурсы, «пандемия коронавируса» показала чрезвычайную востребованность подобных технологий, но в Проекте ПроКоАП РФ про возможность оказывать юридическую помощь в производстве по делам об административных правонарушениях с использованием интернет технологий не упоминается.

Таким образом, одним из важных направлений реформирования административно-деликтного законодательства является создание эффективного механизма обеспечения гарантий соблюдения права участников производства по делам об административных правонарушениях на защиту. С этой целью необходимо в разрабатываемых проектах КоАП РФ и ПроКоАП РФ использовать системный подход для установления правовых положений, направленных на регламентацию механизма обеспечения гарантий соблюдения права участников производства по делам об административных правонарушениях на защиту.

Библиографический список

1. *Баранов А.Д.* Участие защитника (представителя) в процессе производства по делам об административных правонарушениях. Известия ЮФУ. Технические науки. 2009.
2. *Вицке Е.Р.* Реализация права граждан на получение квалифицированной юридической помощи в административной юрисдикции – особенности участия адвоката по делу об административном правонарушении. Бизнес в законе. 2015. № 1.

3. *Космынина А.С.* Обеспечение предоставления гражданам квалифицированной юридической помощи. Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2017. Т. 17. № 4.
4. *Остапенко А.С., Артемьев Е.В., Бевзюк Е.А.* Комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в РФ» (постатейный). Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2012.
5. *Попугаев Ю.И.* Перспективы совершенствования института юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Вестник экономической безопасности. 2017. № 2.
6. *Серебряков Я.В.* Диссертация на соискание ученой степени к.ю.н. на тему «Защитник в производстве по делам об административных правонарушениях», Омск, 2003.
7. *Чумакова О.В.* Бесплатная юридическая помощь по делам об административных правонарушениях. Журнал высшей школы экономики. 2016. № 1.
8. *Шадже А.М., Дзыбова С.Г., Новиченко А.А.* Актуальные вопросы оказания бесплатной юридической помощи в Российской Федерации. COLLOQUIUM-JOURNAL. 2019. №7 (31).

Yulia Vo. Anikeenko

Candidate of Juridical Sciences, Associated Professor

Ural State Law University
named after V.F. Yakovlev

Ekaterinburg, Russia

e-mail: avanik@e1.ru

Maria Vi. Gracheva

Candidate of Juridical Sciences, Associated Professor

Ural State Law University
named after V.F. Yakovlev
Ekaterinburg, Russia
e-mail: grachevam@yandex.ru

Natalia Va. Novoselova

Candidate of Juridical Sciences, Associated Professor
Ural State Law University
named after V.F. Yakovlev
Ekaterinburg, Russia
e-mail: n.novoselova@vpmail.ru

**LEGAL STATUS OF THE DEFENDER (REPRESENTATIVE OF
THE INJURED) IN THE PROCEEDINGS OF ADMINISTRATIVE
OFFENSES: LEGISLATIVE TRENDS AND INTERNATIONAL
EXPERIENCE**

Abstract: Based on the results of the analysis of the current Code of the Russian Federation on Administrative Offenses, drafts of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses and the Procedural Code of the Russian Federation on Administrative Offenses, as well as foreign legislation, modern points of view on the development of administrative tort legislation, the authors reflect on future prospects their development. Attention is focused on the conceptual issues of the legal position of the defender (representative of the victim) in the proceedings on cases of administrative offenses.

Keywords: proceedings on cases of administrative offenses, the right to defense, defender, representative of the victim, lawyer

Курындин Павел Александрович

кандидат юридических наук,
ассистент кафедры административного
и финансового права Санкт-Петербургского
государственного университета
Санкт-Петербург, Россия
e-mail: p.kuryndin@spbu.ru

ОСПАРИВАНИЕ ЗАКОННОСТИ РЕЗУЛЬТАТОВ ПРОВЕРОК VS ПЕРЕСМОТР РЕШЕНИЙ О ПРИВЛЕЧЕНИИ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Аннотация: В научной и практической деятельности встречаемся судебными актами, которые фактически подменяют административные акты. При этом суды не вооружены методикой проверки законности и не всегда понимают возможности и пределы такого вмешательства. Исследование показало, что суды рассматривают оспаривание, например, предписания и привлечение к административной ответственности как исключительно самостоятельные сферы, несмотря на то что в основании лежит контрольное мероприятие. Использование зарубежного опыта может позволить решить указанные проблемы.

Ключевые слова: незаконность административного акта, административное судопроизводство, пересмотр по новым и вновь открывшимся обстоятельствам, административная ответственность

Введение

Обсуждаемые вопросы проистекают из арбитражного дела № А56-37866/2019. В этом деле можно выявить многие проблемы административного права: основания судебной проверки законности административных актов, пределы судебного вмешательства в административную деятельность и системность и непротиворечивость законодательства, а равно и другие, которые так же заслуживают отдельного осмысления. Однако остановимся на первых двух вопросах.

Обстоятельства дела связаны с судебным обжалованием представления транспортной прокуратуры, которая потребовала разработать паспорт

гидротехнического сооружения (участка набережной). По ее мнению, парусное учебное судно «Юный Балтиец» непосредственно пришвартовано к участку набережной Лейтенанта Шмидта.

Для придания законности требования в представлении дана ссылка на технический регламент безопасности объектов морского порта¹. В результате судебных разбирательств арбитражный суд кассационной инстанции меняет правовое основание представления транспортной прокуратуры², поддерживая решение первой инстанции и отменяя постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда. При этом последний согласился с доводами заявителя и назначил экспертизу. В результате подтверждено, что участок набережной не входит в границы морского порта «Большой порт Санкт-Петербург»³, на чем собственно делала акцент транспортная прокуратура.

Все это приводит к тому, что формально дело №А56-23678/2019 о привлечении к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 14.43 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, по новым обстоятельствам (п. 1 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации), ведь подконтрольный объект «кардинально» не изменился. Однако проблема пока не в отсутствии возможности «вернуть» штраф, а в пробелах закона и подходах, которые не дают это осуществить в принципе.

Пробелы действующего российского законодательства

¹ Нарушение подпункта «а» пункта 184 Технического регламента о безопасности объектов морского транспорта (Об утверждении Технического регламента о безопасности объектов морского транспорта: постановление Правительства Российской Федерации от 12.08.2010 № 620 // Собр. законодательства Рос. Федерации. № 34. 23.08.2010. Ст. 4475).

² См. п. 423 Технического регламента о безопасности объектов внутреннего водного транспорта (Об утверждении Технического регламента о безопасности объектов внутреннего водного транспорта: постановление Правительства РФ от 12.08.2010 № 623 // Собр. законодательства Рос. Федерации. № 34, 23.08.2010. Ст. 4476).

³ Верховный Суд РФ также не принял жалобу к рассмотрению в соответствии с определением от 19.10.2021 №307-ЭС21-17499 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Отечественная традиция, исповедуемая судами, связана со строгим опиранием на закон при разрешении того или иного спора. При этом в полномочия арбитражного суда в силу части 3 статьи 201 АПК РФ входят лишь два критерия проверки административного акта: его соответствие закону или иному нормативному правовому акту и факт нарушения им прав и законных интересов заявителя. АПК РФ дополнительно не позволяет арбитражным судам уточнять (заменять) нормативное основание административного акта, отличающее от примененного административным органом изначально. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, который критиковали при принятии за недостаточную проработанность формы (Ильин, 2013: 119-129), определил, что суд выясняет только соответствие содержания оспариваемого административного акта нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения (пункт 4 части 9 статьи 226)¹. Получается, с учетом действующего регулирования и подходов суд, рассматривающий законность административного акта, не должен подменять собой административный орган, фактически делая за него работу и определяя верное нормативное основание. Часть 1 статьи 197 АПК РФ говорит о применении к делам, вытекающим из публичных правоотношений, общих правил искового производства, если иное не установлено соответствующей главой. При этом первая инстанция в силу части 1 статьи 168 АПК РФ самостоятельно определяет, какие нормативно-правовые акты подлежат применению. Однако исковое производство – это, можно сказать, «первичное» правоприменение, а в делах, вытекающих из публичных правоотношений, нормы выбраны административным органом и применены. Суд в этом случае обязан

¹ Пункт 62 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» (Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. № 11. Ноябрь 2016 года) говорит, что суд не проверяет целесообразность актов, принятых административными органами «в пределах своего усмотрения в соответствии с компетенцией, предоставленной законом или иным нормативным правовым актом». При этом высшая инстанция уточняет, что в случае превышения полномочий либо при использовании их вопреки законной цели и правам, законным интересам это может являться основанием для признания административного акта незаконным в соответствии с указанным пунктом.

проверить, в соответствии ли с законом и вытекающими из него целями поступил административный орган¹.

Для предотвращения подобных ситуаций следует определить основания и пределы судебного вмешательства. В противном случае административные органы могут перестать даже «задумываться» о целях и мотивах того или иного решения, о выборе средств – все за них сделает суд (Каримов, 2018:42-59).

Безусловно, в российской теории можно найти работы, в которых осмыслились полномочия суда в рамках оценки законности административных актов (см., например, (Соловей, 2015: 99-113)). Однако предмет исследования связан со стандартами такой проверки, а не определением оснований проверки и пределов вмешательства со стороны суда в деятельность административного органа.

Для решения поставленных вопросов предлагаем обратиться к французской административно-правовой теории и практике. Административное судопроизводство, точнее, Государственный совет «работает» на благо частных лиц и административное право с 70-х годов XIX века (Разгильдеев, 2013: 140). Безусловно, за столь продолжительный период накоплена богатая судебная практика и найдены ответы на многие вопросы, которые помогли бы российскому административному праву.

Процедура возбуждения дела

Во Франции частные лица используют два основных вида заявлений для защиты и восстановления своих прав и свобод (Laferrière, 1887: 15):

1) заявление о превышении полномочий (*le recours pour excès de pouvoir*²);

¹ См., напр.: кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2020 г. № 5-КАД20-37-К2, определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 6 июля 2018 г. № 57-КГ18-7 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Здесь и далее выделено автором.

2) заявление о проведении полного судебного разбирательства (*le recours de plein contentieux*).

Посредством заявления о превышении полномочий административный акт признается незаконным полностью или в части. Второй тип заявлений наряду с провозглашением незаконности позволяет изменить или заменить исходное решение ввиду его ошибочности (при наличии таких обстоятельств); суд наравне с этим может быть подтверждена какая-либо обязанность¹. Самое главное, что при подачи заявления о проведении полного судебного разбирательства административный суд может признать необходимым выплатить компенсацию вреда частному лицу (Pacteau, Charpus, Molinié, Braibant, 1999).

Основания для судебной проверки законности административных актов всегда одни и те же.

Основания проверки законности

Административный суд всегда проверяет законность по «внешним» и «внутренним» критериям².

Внешние критерии законности

На первом месте стоит контроль компетенции³, то есть проверка с точки зрения нарушения конституционных принципов или «захвата» полномочий другого органа власти (*ratione materiae*)⁴; территории (*ratione loci*)¹ и времени (*ratione temporis*)².

¹ Обычно проводится разбирательство по государственным контрактам; о компенсации, по выборам; налоговые споры; в отношении зданий, угрожающих разрушением; в отношении учреждений, представляющих угрозу, неудобство или опасность здоровью; о применении санкций (Les principaux types de contentieux administrative // URL: <https://cours-de-droit.net/les-principaux-types-de-contentieux-administratifs-a121611486/> (дата обращения: 30.11.2021)).

² Modèle commenté de requête de recours pour excès de pouvoir devant un Tribunal administratif // URL: <https://www.jurisconsulte.net/fr/telechargement-actes/id-13-modele-commente-de-requete-de-recours-pour-exces-de-pouvoir-devant-un-tribunal-administratif> (дата обращения: 30.11.2021).

³ См. более подробно: URL: <https://docassas.u-paris2.fr/nuxeo/site/esupversions/717aecf2-17c0-4c02-8d1a-3b5e1a58a0dc?inline> (дата обращения: 30.11.2021).

⁴ Например, в силу принципа разделения властей во Франции парламент обладает ограниченными, или так называемыми «рационализированными», полномочиями, то есть сферы регулирования (Теория рационализированного парламента разработана Миркиным-Гецевичем Б.С. // URL: <http://pravoznavec.com.ua/books/letter/124/%CC/8126> (дата обращения: 30.11.2021)) прямо перечислены в статье 34 Конституции (Le Conseil constitutionnel // URL: <http://www.conseil->

Во-вторых, административный суд контролирует соблюдение процедуры принятия административного акта с учетом существенности нарушений процедуры³.

В-третьих, административный суд в обязательном порядке проверяет требования к форме административного акта, также принимая во внимание существенность и несущественность нарушений. Например, если должностное лицо забыло подписать административный акт, то это может не иметь юридического значения, если из обстоятельств понятен подписант⁴. При этом, как указывал, Р.Шапю, «в отличие от процедурной ошибки, которая влияет на сам процесс разработки нормы, формальная ошибка

constitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/fran,cais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre1958-en-vigueur.5074.html (дата обращения: 30.11.2021)). Однако это не означает, что административные органы могут произвольно вмешиваться в законодательную сферу или нарушать ее. В деле по жалобе Квинтина (Quintin) (CE, du 17 mai 1991, 100436, inédit au recueil Lebon) Государственный совет поддержал отказ в выдаче разрешения на строительство, условия отказа указаны в подзаконных актах. Они не нарушают конституционные гарантии права собственности, а закон позволяет оценивать целесообразность размещения зданий в испрашиваемой местности, и эту оценку проводят административные органы в установленных пределах.

Кроме того, в деле Розана Жирара (CE, Ass., 31 mai 1957, Rosan Girard, requêtes numéros 26188 et 26325, publié au recueil) префект хотел отменить результаты выборов вместо специального судьи.

¹ «Некомпетентность *ratione loci* - это посягательство, которое административный орган совершает в отношении полномочия органа того же порядка и того же уровня, когда он желает, выполнять свои функции за пределами закрепленного за ним территориального округа» (Alibert R. *Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, 1926. С. 217). Префект не может запретить полеты на праздник 14-го июля даже по поручению министра, именно он должен это сделать в своем акте (CE, 27 octobre 1937, Fédération aéronautique de France : Rec. Lebon).

² Государственным советом еще в 1948 году закреплено, что административные акты по общему правилу не имеют обратной силы (CE, Assemblée, du 25 juin 1948, 94511, publié au recueil Lebon), если иное не предусмотрено законом (CE, 23 mars 2005, requête numéro 261252, requête numéro 261253, requête numéro 261940, requête numéro 261941, requête numéro 261942, requête numéro 261943, Smart. AJDA 2005, p. 1309). При этом административные акты не могут начинать действовать через неопределенно большой срок: в деле Сильвэн (Sylvain) Государственный совет признал незаконным административный акт, которым оформлялся выход на пенсию, но этот акт выступал в силу через год после издания (CE, 24 décembre 1926, Sylvain, Rec., p. 1138). В ином деле (CE, 31 janvier 1986, requête numéro 56445) Государственный совет признал законным административный акт о выдворении с условием, что иностранец сначала должен отбыть двухлетнее заключение.

В силу статьи 2122-15 Общего кодекса местных и региональных органов власти (Code général des collectivités territoriales // URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633/ (дата обращения: 30.11.2021)) устанавливается, что мэр и его заместители действуют до назначения преемников. Таким образом, обеспечивается непрерывность публичного управления.

³ CE, 3 juillet 1998, requête numéro 162464, Association de défense de l'environnement de Saint-Come d'Olt. Rec. p.283 ; Droit adm. 1998, 278, obs. L.T. ; RFDA 1998, p.1060.

⁴ CE, 3 juin 2013, requête numéro 342673, Commune de Lamastre. Rec. tables, p. 879 : BJDU 2013, p. 291, concl. de Lesquen ; RDI 2003, 382, obs. Soler-Couteaux.

касается внешнего представления акта, посредством которого норма вводится в действие: оболочки, а не содержания»¹.

Внутренние критерии законности

Во-первых, административный орган выявляет побудившие причины такой деятельности со стороны административного органа, то есть контролирует цели. Так, они рассматриваются как основания для отмены, даже если нет внешних признаков законности. Первое дело Государственного совета относится к 1875 году², он сказал, что административный орган не может действовать в противоречии с законными целями.

Во-вторых, также основанием для признания административного акта незаконным является оценка его мотивов. Административный суд выясняет предназначение акта. Они могут быть выяснены в рамках судебного разбирательства³, но для этого требуется заявление административного органа главное, чтобы одна или несколько причин принятия обжалуемого решения были обоснованы и возникли в момент принятия, а не судебного разбирательства⁴.

В-третьих, административным судом проверяется правильность выбора нормы и фактических обстоятельств. «Когда он констатирует, что оспариваемое решение могло быть принято в рамках усмотрения на основании другого текста, отличного от того, на который ссылаются в этой жалобе»⁵ - административный суд в этом случае изменяет нормативное основание, причем по собственной инициативе (*l'erreur de droit*)⁶.

¹ Modèle commenté de requête de recours pour excès de pouvoir devant un Tribunal administratif // URL: <https://www.jurisconsulte.net/fr/telechargement-actes/id-13-modele-commente-de-requete-de-recours-pour-exces-de-pouvoir-devant-un-tribunal-administratif> (дата обращения: 30.11.2021).

² CE, 26 novembre 1875, Pariset, requête numéro 47544, publié au recueil.

³ CE, Assemblée, 28 mai 1954, Barel et a., requête numéro 28238, publié au recueil.

⁴ CE, Section, 6 février 2004, Hallal, requête numéro 240560, rec. p. 48; CE, 7 janvier 1983, requête numéro 26725, *Ministre de l'industrie c/ Sogeba*. Rec. p.1.

⁵ CE, Sect., 3 décembre 2003, requête numéro 240267, *Préfet de Seine-Maritime c. El Bahi* : Rec. p. 479, concl. Stahl ; AJDA 2004, p.202, chron. Donnat et Casas ; RFDA 2003, p.733, concl. Stah.

⁶ CE, SSR., 12 juillet 2013, *Commune de Chasse-sur-Rhône*, requête numéro 348967, mentionné aux tables.

Правильность установления фактов (*l'erreur de fait*) – этот критерий введен Государственным советом еще в 1916 году¹. Он связан с природой полномочий административных органов.

Типы административных актов и пределы их проверки

Французское право говорит, что административные органы могут принимать акты на основании прямого указания закона, и это так называемые «связанные полномочия», второй вариант – это случай дискреции или усмотрения (Ведель, 1973: 209)². Первый тип актов подразумевает проверку, по факту, комплектности документов, правильности их заполнения. Дискреционные административные акты предполагают выбор формы и способа действий административного органа, самостоятельную оценку оснований и т.д. (Давыдов, 2015).

Однако на практике административные акты не встречаются в «чистом» виде. Поэтому во Франции виды контроля подразделяются в зависимости от того, к чему в большей мере «тяготеет» административный акт.

Обычный контроль³ – для «связанных полномочий», то есть осуществляется проверка правильности правовой квалификации юридических фактов вне зависимости от их существенности. Второй тип проверки (ограниченный контроль) основан на выявлении грубых и явных ошибок⁴. Административный суд проверяет оценку фактических обстоятельств, устанавливая существенность такой ошибки⁵, причем речь не

¹ CE, 14 janvier 1916, Camino, requête numéro 59619, publié au recueil.

² Ведель Ж. Административное право Франции. Перевод с французского / Ведель Ж.; под ред.: Крутоголов М.А.; Пер.: Энтин Л.М. // -М.: Прогресс, 1973. С. 209.

³ CE, du 4 avril 1914, 55125, publié au recueil Lebon, CE, 2ème et 7ème sous-sections réunies, 2 mars 2010, Dalongeville, req. n°328843, publié au recueil Lebon; CE, 2ème et 7ème sous-sections réunies, 02/03/2010, 324439, publié au recueil Lebon; CE, CR, 19 décembre 2019, 434071, Inédit au recueil Lebon

⁴ CE, 6 avril 1973, requête numéro 86690, Jacques. Rec. p.288.

⁵ Кроме того, практикой допускает возможность осуществления нормального контроля в отношении дискреционных актов (см. CE, du 4 avril 1914, 55125, publié au recueil Lebon, CE, 2ème et 7ème sous-sections réunies, 2 mars 2010, Dalongeville, req. n°328843, publié au recueil Lebon; CE, 2ème et 7ème sous-sections réunies, 02/03/2010, 324439, publié au recueil Lebon; CE, CR, 19 décembre 2019, 434071, Inédit au recueil Lebon), но для применения такого контроля необходимы по большей части исключительные обстоятельства дела (например, застройка территории или длительные виновные действия должностного лица).

идет об оценке выбранного правового средства решения задачи¹ или фактической замены административного органа со стороны суда².

Максимальный контроль³ необходим, когда есть повышенное внимание к законности, или к точному соблюдению всех прав, поскольку есть исключительная необходимость принятия таких актов или чрезвычайная степень вмешательства в частную свободу (например, полицейские меры реагирования или изъятие недвижимости для публичных нужд и т.п.).

В любом случае во Франции административный суд понимает границы своей власти, а также вооружен методологией проверки административных актов. Он не позволяет себе безосновательно встать на место административного органа. Иначе, грань между ветвями власти будет стерта, чего не хватает в российской теории и практике, чего, как представляется, не было в деле, которое стало поводом для настоящей темы.

Более того, даже если арбитражное дело против транспортной прокуратуры «устояло» бы в суде кассационной инстанции, то правовая действительность могла получить два разнонаправленных акта.

«Несообщающиеся сосуды» правовых процедур

Удивительным является факт, что при признании административного акта, выданного по результатам контрольного мероприятия, незаконным, он не может быть положен в основание для признания решения о привлечении к административной ответственности незаконным по новым обстоятельствам⁴.

¹ CE, 7 juin 1995, requête numéro 143647 requête numéro 143648, Lagourgue et Mellier : CJEG 1995, p. 371, concl. Denis-Linton ; JCP G 1995, IV, comm. 1843, obs. Rouault; CE, SSR., 13 novembre 2006, Commune de Sernhac et a., requête numéro 282487.

² В одном из дел (CE, ORD., 7 novembre 2006, Langlois, requête numéro 298459, inédit au recueil) административному суду предложили непосредственно оценить кандидатов конкурса, что противоречит судебной природе.

³ Впервые данный подход появился в 1933 году (см. CE, Section, 19 mai 1933, Sieur Benjamin et Syndicat d'initiative de Nevers, requête numéro 17413, rec. p. 541).

⁴ Не будем вдаваться в обоснованность разного регулирования, потому что КоАП РФ в принципе не знает института пересмотра решений по новым и вновь открывшимся обстоятельствам (см. также Овчарова Е.В. Достоинства и недостатки // URL:<https://www.pgplaw.ru/analytics-and-brochures/articles-comments-interviews/advantages-and-disadvantages/> (дата обращения: 30.11.2021).

Основной посыл в том, что эти акты «рождены» из одного действия – контрольного мероприятия – не находят поддержки. Арбитражные суды в связи с этим говорят:

«Как правильно указал суд в своем определении, оспариваемое предписание и отмененное судом общей юрисдикции постановление о привлечении к административной ответственности приняты в рамках одной проверки. Однако процедура их принятия разная. Зависимость принятия предписания от постановления отсутствует, акты носят самостоятельный характер, предусмотрен разный порядок их обжалования. К тому же, в рамках разных судебных процессов сторонами могли представляться разные доказательства»¹.

Как представляется, довод о представлении разных доказательств – это идея о превалировании формы над содержанием (ср. (Разгильдеев, 2013: 135-150) и (Пуделька, 2017: 443-451)), но получается это просто возможность отказать в защите прав и свобод частного лица.

В этом контексте отметим позицию Верховного Суда РФ, который упомянул, что «составленный уполномоченным органом акт проверки в отношении собственника объектов недвижимости, расположенных на находящемся в публичной собственности участке, с фиксацией выявленного нарушения и предписание об устранении такого нарушения представляют собой неразрывно связанные между собой акты, что не исключает оспаривание заявителем, полагающим свои права нарушенными, в том числе

¹ См. определение Верховного Суда РФ от 14.11.2019 № 308-ЭС19-22607 по делу № А53-34915/2017; постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 20.08.2018 № Ф01-3262/2018 по делу № А79-7456/2016 (определением Верховного Суда РФ от 18.12.2018 № 301-АД18-20638 отказано в передаче дела № А79-7456/2016 в Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда РФ для пересмотра в порядке кассационного производства данного постановления); постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 02.07.2018 № Ф04-4151/2017 по делу № А70-13955/2016; постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 12.08.2019 № Ф08-6560/2019 по делу № А53-34915/2017; постановление Арбитражного суда Уральского округа от 30.10.2019 № Ф09-6982/19 по делу № А60-37931/2018; постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 14.02.2019 по делу № А19-11886/2015; постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.05.2018 № 13АП-6461/2018 по делу № А56-90083/2016; постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.01.2018 № 17АП-7092/2017-АКу по делу № А50-3812/2017; постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.07.2018 № 20АП-3581/2018 по делу № А23-3001/2011; постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 12.02.2018 № 21АП-2958/2017 по делу № А84-2327/2017 (Документы опубликованы не были. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

и акта проверки, в котором дается квалификация объектов в качестве движимого или недвижимого имущества, в одном процессе (в том числе по правилам гл. 24 АПК РФ)»¹.

ВС РФ наконец включил в предмет обжалования и судебного контроля акт проверки, хотя до этого в судебной практике он не относился к ненормативным правовым актам. По общей позиции он не носит властно-распорядительного характера, а закрепляет информацию о результатах проверки и не содержит указаний для осуществления каких-либо действий². Теперь же высшая судебная инстанция увидела в нем правовую связь в виде описания действий или иных юридических фактов, которые как раз и влияют в дальнейшем на права и обязанности при вынесении предписания или представления. Причем законодатель тоже сделал шаг в этом направлении, указав, что акт проверки может быть предметом досудебного обжалования (п. 2 части 4 статьи 40 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»³).

Заключение

В рамках обстоятельств указанного первоначального дела, следует признать возможность арбитражного суда на изменение правового основания для признания законным представления транспортной прокуратуры (при применении французского подхода оценки законности административного акта). Однако в российских законодательных условиях кассация изменила правовое основание без прямого нормативного основания, заменив собою транспортную прокуратуру. Вместе с тем главный довод так и остался не

¹ Пункт 27 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2021) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 07.04.2021 (Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»)).

² См. постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 27.01.2020 № Ф01-7687/2019 по делу № А43-21194/2019; постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 23.10.2018 № Ф03-4706/2018 по делу № А51-28050/2017; постановления Арбитражного суда Северо-Западного округа от 02.06.2021 № Ф07-5100/2021 по делу № А56-39753/2020, от 29.01.2021 № Ф07-15548/2020 по делу № А42-8779/2019 (Документы опубликованы не были. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

³ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон Рос. Федерации от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 31.07.2020).

объясненным, то есть является ли участок набережной гидротехническим сооружением (в чьи полномочия входит управление этим объектом). Как представляется, делать выводы лишь по внешним признакам – это создавать условия для непринятия судебного акта как законного и обоснованного. В самом деле, если арбитражные суды не видят ошибочности в действиях административного органа, принимая на веру их позицию, то нет оснований говорить, что все иные вопросы со стороны властных органов были решены верно.

Наряду с этим важный аспект – это отход от строго формального понимания административных процедур. Зарубежная наука стоит на том, что необходимо соблюдение формы, но это не является первостепенным, главное, чтобы содержание актов не вызывало вопросы с точки зрения соответствия закону. В самом деле, в российской практике могут быть случаи, когда в правовой действительности есть два разнонаправленных акта: предписание признано незаконным, а решение о привлечении к административной ответственности – нет. Пока этот подход не преодолен, к сожалению. Хотя он привлекателен для судов своей простотой и отсутствием необходимости обосновывать, почему все акты должны быть пересмотрены. Есть готовая формула отказа, и ее можно безболезненно применить.

Однако получается, что в борьбе за юридическую самостоятельность административных процедур или невозврат уплаченного штрафа у нас теряется идея защиты прав и свобод частных субъектов. Они не должны страдать, например, из-за того, что административные органы не делают перекрестных ссылок в предписаниях и постановлениях о привлечении к административной ответственности, а суды не видят никакой правовой связи между ними. Этот как минимум нарушение принципа защиты доверия, а как максимум объективное вменение.

Библиографический список

1. Ведель Ж. Административное право Франции. Перевод с французского / Ведель Ж.; под ред.: Крутоголов М.А.; Пер.: Энтин Л.М. // -М.: Прогресс, 1973. - 512 с.
2. Давыдов К. В. Законодательство об административных процедурах и дискреционные административные акты: проблемы теории и практики. Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2015, – №2. – С. 113–128.
3. Ильин А.В. К вопросу о возможности существования административного судопроизводства как отдельной процессуальной формы // Закон. 2013. № 4. С.119–129.
4. Каримов Д.А., Шадрин Д.Н., Пестиков И.В. (Не)учет судом новых доказательств при оценке административных актов. // Налоговед. – 2018. – № 8. – С. 42-59.
5. Пуделька Й. Понятие усмотрения в административном праве Германии и его отграничение от судебного усмотрения // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. Том 8. Выпуск 4. – 2017. – С. 443-451
6. Разгильдеев А. В. Административное правосудие: опыт стран Европы, США и возможность его использования в России // Закон. -2013. № 11. С.135–150
7. Соловей Ю.П. Стандарты судебной оценки дискреционных актов органов (должностных лиц) публичной администрации по законодательству Российской Федерации об административном судопроизводстве // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. Вып.: Административный процесс. С. 109 - 110.
8. Laferrière, E. Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, 2ème éd.1887, t. 1, 700 p.
9. Pacteau, B., Chapus, R., Molinié, J., Costa, J.-P., & Braibant G. Du recours pour excès de pouvoir au recours de pleine juridiction ? [et Débat]. // La Revue Administrative. 1999. № 52(1). С. 51–68.

Pavel Al. Kuryndin

Candidate of Legal Sciences,

Assistant of The Department of Administrative

and Financial Law,

Saint Petersburg State University,

St Petersburg, Russia

e-mail: p.kuryndin@spbu.ru

**APPEALING THE LEGALITY OF THE INSPECTION RESULTS VS
DECISION REVISION
REGARDING THE IMPOSITION OF AN ADMINISTRATIVE PENALTY**

Abstract: During scientific and practical activities, we meet with judicial acts, which actually replace administrative acts. However, the courts are not equipped with tools to check the legality and do not always understand the implications and limits of such interference. The study showed that the courts consider appealing, such as a prescription and a decision regarding the imposition of an administrative penalty as exclusively independent areas, despite the fact that the basis of both is a control measure. The use of foreign experience can make it possible to solve these problems.

Keywords: illegality of an administrative act, administrative proceedings, revision on new and newly discovered circumstances, administrative liability

Поздеева Ольга Сергеевна
кандидат юридических наук
доцент кафедры административного права
Уральского государственного
юридического университета им. В.Ф. Яковлева
Екатеринбург, Россия
e-mail: opozdeyeva@mail.ru

ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ СТ. 6.21 КоАП РФ «ПРОПАГАНДА НЕТРАДИЦИОННЫХ СЕКСУАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ СРЕДИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ»

Аннотация: Статья посвящена вопросам соотношения форм и методов защиты государства несовершеннолетних от информации, направленной против исторически-сформированных и устоявшихся семейных ценностей и границ свободы граждан на распространение информации, касающейся сексуального самоопределения личности по мотиву их сексуальной ориентации.

Ключевые слова: пропаганда, нетрадиционные сексуальные отношения, нетрадиционные сексуальные установки, сексуальные меньшинства, семейные ценности, права граждан на распространение информации.

Защита прав ребенка - одна из важнейших задач государства. Государственная политика основывается на обеспечении единства прав и обязанностей, ответственности должностных лиц и граждан за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетнего, причинение ему вреда, создает условия для охраны и защиты этих прав. Исходя из положений Конвенции ООН о правах ребенка, норм международного права и российского законодательства, закрепляющих приоритет интересов и благосостояния детей во всех сферах жизни общества и государства, выстраивается работа органов законодательной и исполнительной власти, прокуратуры, местного самоуправления в тесном взаимодействии с

Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченными по правам ребенка в субъектах РФ.

30 июня 2013 года вступил в силу ФЗ от 29.06.2013 № 135-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей»¹, направленный на установление ответственности за пропаганду среди несовершеннолетних нетрадиционных сексуальных отношений. Указанный закон определяет информационную безопасность детей как «состояние защищенности, при котором отсутствует риск, связанный с причинением информацией вреда их здоровью и (или) физическому, психическому, духовному, нравственному развитию. КоАП РФ содержит несколько составов правонарушений, обеспечивающих защиту физического и психического здоровья подрастающего поколения (ст. ст. 6.10, 6.17, 6.20, 6.21, 6.23, ч. 2 ст. 6.24 КоАП РФ и некоторые другие).

Анализируя практику применения судами ст. 6.21 КоАП РФ («Пропаганда нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних») с 2014 по 2020 годы, следует признать их незначительность в общем объеме правонарушений, предусмотренных главой 6 КоАП РФ («Правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность»). Так, в 2014г. - поступило на рассмотрение 12 дел, привлечено к ответственности 2 (1-юридическое лицо, 1-физ.лицо); 2015г. - поступило 11 дел, привлечено 8 (2-юридические лица, 1-ДЛ, 1-физ.лицо); 2016г. - поступило 10 дел, привлечено 4 (1-ДЛ, 3- физ.лица); 2017г. - поступило 8 дел, привлечено 3 (физ.лица); 2018г. - поступило 4 дела,

¹ О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей»: ФЗ РФ от 29 июня 2013г. №135-ФЗ// Собр. законодательства РФ. 2013.№26. Ст.3208.

привлечено 1(физ.лицо); 2019г. - поступило 20 дел, привлечено 4(физ.лица); 2020г. - поступило 28 дел, привлечено 8(физ.лица)². Такая ситуация может быть связана, во-первых, с не распространенностью данных правонарушений или сложностью их выявления и фиксации (высокой латентностью), во-вторых, с несовершенством самой нормы, препятствующей ее активному использованию правоприменителем. В отношении ст. 6.21 КоАП РФ, на наш взгляд, ситуация объясняется именно вторым обстоятельством.

В диспозиции с.1 ст. 6.21 КоАП РФ используются термины, содержание которых не представлено ни в самой норме, ни в иных законодательных актах Российской Федерации, а именно: «пропаганда», «нетрадиционные сексуальные отношения», «нетрадиционные сексуальные установки», «искаженное представление о социальной равноценности традиционных и нетрадиционных сексуальных отношений». Относительно термина «пропаганда» необходимо отметить о недопустимости его расширительного толкования. Нельзя распространять понятие пропаганды как на упоминание самих названий сексуальных меньшинств (геи, гомосексуалисты, трансгендеры...), публикацию материалов о них, их изображения, информацию о сообществах таких групп и их деятельности. Пропаганда, в данном случае, близка по смыслу к рекламе. Пропаганда является одной из коммуникативных технологий, наряду с агитацией, с разнообразными средствами маркетингового продвижения чего-либо (кого-либо) – рекламой, брендингом, с аргументацией и риторикой. Несмотря на ряд отличий, пропаганда близка именно к категории рекламы, что проявляется в целом ряде общих черт. Прежде всего обращает на себя внимание формальное сходство представления соответствующих практик в языке: глаголы пропагандировать и рекламировать являются переходными и имеют модель управления с прямым дополнением (пропагандировать/рекламировать что-

² Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей №1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях» // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. Режим доступа: <http://cdep.ru> (дата обращения 14.12.2021).

либо), обозначающим объект пропагандистского или рекламного продвижения. В содержательном плане пропаганду и рекламу роднит то, что обе эти категории предполагают во-первых, внедрение в сознание представления о некотором положении дел (ведение определенного образа жизни, формировании отношения к конкретной группе лиц, организаций, торжестве некоторой идеологии, установлении определенного баланса в обществе, доминирование некоторой религии и т. п.) и во-вторых, позитивную оценку этого положения дел. Именно позитивная оценка может вести к формированию мотивации к практической деятельности, то есть имеет место стимулирование действий – призыв к ним.

Следует согласиться с мнением Судебной коллегии по административным делам ВС РФ, что не любые публичные действия могут быть признаны пропагандой, и, таким образом, ее запрет «не препятствует реализации права получать и распространять информацию общего, нейтрального содержания о гомосексуальности, проводить публичные мероприятия в предусмотренном законом порядке, в том числе открытые публичные дебаты о социальном статусе сексуальных меньшинств, не навязывая гомосексуальные жизненные установки несовершеннолетним как лицам, не способным в силу возраста самостоятельно критически оценить такую информацию»³. В своем постановлении Конституционный Суд РФ аналогично обозначил свою позицию в отношении данного вопроса. Суд акцентирует внимание на «необходимости разграничения информирования и агитации как совокупности действий, побуждающих или имеющих целью побудить субъектов правовых отношений к определенному поведению»⁴. К

3 Определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 15.08.2012г. № 1-АПГ12-11 «Об отказе в признании недействующими отдельных положений областного закона Архангельской области от 15.12.2009г. №113-9-ОЗ «Об отдельных мерах по защите нравственности и здоровья детей в Архангельской области» и областного Закона Архангельской области «Об административной ответственности». Документ опубликован не был. Доступ из информационно-правовой системы Гарант.

4 Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003г. №15-П По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова. Документ опубликован не был. Доступ из информационно-правовой системы Гарант.

последним относятся, например, действия сайтов, пропагандирующих суицид, наркотики, экстремистские действия и др.

Позицию Конституционного Суда РФ подтверждает Определение «Об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства гражданина Алексева Николая Александровича о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 23.09.2014г. № 24-П» о том, что «суды при применении части 1 статьи 6.21 КоАП Российской Федерации должны учитывать его выводы, в том числе при решении вопросов, касающихся проведения публичных мероприятий, цели которых связаны с представлением позиции лиц с нетрадиционной сексуальной ориентацией. При этом они не вправе исходить из расширительного толкования запрета, установленного частью 1 статьи 6.21 КоАП Российской Федерации»⁵.

Объективная сторона ст. 6.21 КоАП РФ как правонарушающего действия, адресованного непосредственно несовершеннолетним, не включает в качестве обязательного элемента последствия получения ими информации о нетрадиционных сексуальных отношениях (состав формальный) и, будучи ограниченной лишь самим противоправным действием, не предполагает подтверждения того, что распространенная лицом информация действительно повлияла на формирование у ее адресатов нетрадиционных сексуальных установок, искаженного представления о социальной равноценности традиционных и нетрадиционных сексуальных отношений либо интереса к таким отношениям. Субъективная же сторона формального состава такого правонарушения, не может охватывать ее последствия и заключается лишь в осознании цели данного противоправного действия. Наличие или отсутствие такой цели, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 24.10.2013г. №1718-О, подлежит установлению наряду с иными фактическими обстоятельствами судами

⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 27.10.2015 №2534-О-Р «Об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства гражданина Алексева Николая Александровича о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 23.09.2014г. № 24-П». Документ опубликован не был. Доступ из информационно-правовой системы Гарант.

общей юрисдикции и (или) иными органами и должностными лицами⁶. Таким образом, можно констатировать, что исходные представления о легкости квалификации тех или иных речевых, визуальных и иных материалов как пропаганды требует сложного анализа со стороны правоприменителя. А готов ли сам правоприменитель качественно выполнить свою работу, не имея четких ориентиров в решении данного вопроса?

Аналогична ситуация и с толкованием других признаков состава правонарушения. Так, «нетрадиционные сексуальные установки» является термином, заимствованным скорее из психологии, где он весьма неоднозначно понимается. Таким образом, речь в диспозиции идет о неопределенном понятии, которое каждый раз может толковаться судами произвольно (например, как замена нормальной дискуссии «спонтанными мнениями чиновников, которые считают их популярными», модными). При таком положении дел любая общественная дискуссия указанной направленности может попасть под действие санкций ст. 6.21 КоАП РФ, что должно быть исключено в силу представленных выше позиций Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ.

Разделение на «традиционные и нетрадиционные сексуальные отношения» никогда прежде не фигурировало в российской юридической практике и, очевидно, потребует еще серьезного теоретического, в том числе и понятийного изучения и толкования. В предыдущих редакциях закона предлагалась необходимость в ограничении информации о таких формах сексуальности, как мужеложство, лесбиянство, бисексуальность, трансгендерность. Но законодатели, вероятно, решили, что подобный список слишком явно указывает на конкретные группы граждан. В связи с чем, законодатель отказался от списка сексуальных идентификаций. Их место

6 Определение Конституционного Суда РФ от 24.10.2013г. № 1718-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Алексева Николая Александровича на нарушение его конституционных прав статьей 7.1 закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» //официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения 14.12.2021).

занял неопределенный термин «нетрадиционные сексуальные отношения», под которыми в законе понимается все новое, чужое и, следовательно, запрещенное.

Закон фактически объявляет недопустимым возникновение интереса среди несовершеннолетних к «нетрадиционным сексуальным отношениям». Но такой интерес с необходимостью не предполагает изменение сексуальной ориентации ребенка, а может быть связан лишь с желанием последнего познакомиться с социальным разнообразием, с потребностью ориентироваться в жизни современного общества, частью которого (вне зависимости от чьего-либо отношения к этому факту) является ЛГБТ-сообщество? Данное понятие используется и в п. 4 ч. 2 ст. 5 ФЗ от 29.06.2013г. №135-ФЗ «О внесении изменений в ст. 5 ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей». К информации, запрещенной для распространения среди детей, относится информация «отрицающая семейные ценности, пропагандирующая нетрадиционные сексуальные отношения и формирующая неуважение к родителям и (или) другим членам семьи». В диспозиции упоминается и о информации «отрицающей семейные ценности». Данное понятие не содержится в основном отраслевом нормативном акте - Семейном кодексе РФ. Согласно ч.1 ст.1 Семейного кодекса РФ «семейное законодательство исходит из необходимости укрепления семьи, построения семейных отношений на чувствах взаимной любви и уважения, взаимопомощи и ответственности перед семьей всех ее членов, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в дела семьи, обеспечения беспрепятственного осуществления членами семьи своих прав, возможности судебной защиты этих прав». Видимо, именно такие категории как взаимная любовь, уважение, взаимопомощь, ответственность... и составляют понятие «семейные ценности». А если семья построена на других принципах

(отсутствие любви, домашняя тиранья, кто сильнее тот и прав...)? Следовательно, у каждой семьи могут быть свои семейные ценности или, если в семье нет указанного набора взаимоотношений, то и нет семейных ценностей? Что на самом деле законодатель имеет в виду, когда говорит о семейных ценностях? И опять обращаясь к проблемам правоприменителя, как он должен вычленять и квалифицировать данный вид информации, определяя ее как информацию «отрицающую семейные ценности»? В качестве ценностного основания семейных ценностей можно, конечно, рассматривать роль семьи в религии и государство сделало акцент на идеологическое партнерство с Русской православной церковью, но религиозные постулаты имеют значение только для верующих, исполняющих их осознанно, добровольно и не распространяются на остальных граждан.

Диспозицией ч.1 ст. 6.21 КоАП РФ утверждается также опасность и недопустимость мнения о «социальной равноценности традиционных и нетрадиционных сексуальных отношений», что, на наш взгляд, может рассматриваться как прямой призыв к дискриминации «прав и свобод сексуальных меньшинств», что совершенно недопустимо с точки зрения Европейского Суда по правам человека и никак не поддерживалось ранее судами в России. Согласно п. 84 Постановления Европейского Суда по правам человека от 21.10.2010г. «не существует двусмысленности в отношении признания другими государствами-участниками права людей открыто называть себя геем, лесбиянкой или иным сексуальным меньшинством и пропагандировать свои права и свободы»⁷.

Резюмируя вышесказанное, следует акцентировать внимание на следующих моментах: во-первых, в настоящее время правовые нормы, направленные на противодействие пропаганде нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних, остаются декларативными,

⁷ Постановление Европейского Суда по правам человека от 21.10.2010г. Дело «Алексеев против России» [Alekseyev v. Russia] (жалобы №4916/07, 25924/08 и 14599/09). // Доступ из информационно-правовой системы Гарант.

диспозиция несовершеннолетней, размеры наказаний незначительными, а случаи их применения единичны. Правоприменители испытывают трудности с установлением объективных (предмет, способ, место, средства) и субъективных (мотив, цель) признаков состава правонарушения, что затрудняет выявление, применение мер административного пресечения и процессуальное обеспечение производства по делам об административных правонарушениях. В связи с чем, требуется редакция диспозиции ч. 1 ст. 6.21 КоАП в плане совершенствования понятийного аппарата. Кроме того, Закон, став основанием для создания более агрессивной среды по отношению к сексуальным меньшинствам, в то же время приводит к ухудшению положения и без того крайне уязвимой группы ЛГБТ-подростков, постоянно сталкивающихся с физическим насилием и психологическим давлением, и вытеснению их из правового и информационного поля. Это проявляется, например, в ограничении публичных мероприятий по тематике ЛГБТ или блокировке группы «ВКонтакте» «Дети 404», интернет-площадки для поддержки ЛГБТ-подростков. С одной стороны, эта категория подростков - граждане РФ, наши соотечественники, обеспечение и защита прав и свобод которых является обязанностью государства. С другой стороны, государство старается обеспечить воспроизводство населения (за счет семей большинства россиян). В этом смысле дети — наше будущее, будущее нашей страны, а их отсутствие ведет к вымиранию государства в целом. Во-вторых, усиление ответственности путем установления уголовной ответственности за пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних, мы считаем преждевременной. В настоящее время это приведет к серьезным злоупотреблениям со стороны правоохранителей, так как использовать диспозицию в существующей ее редакции невозможно. Только конкретная, адресная (в отношении несовершеннолетних) деятельность, направленная на формирование нетрадиционных сексуальных предпочтений и наступившие последствия (их формирование), может рассматриваться как общественно опасная и уголовно-наказуемая. Однако,

появление материального состава, а именно наступление последствий в результате пропаганды (формирование нетрадиционных сексуальных установок...) является процессом растянутым во времени и объективно возникнет проблема с установлением причинно-следственной связи между деянием и наступившими последствиями для подростка.

Olga Se. Pozdeeva

Candidate of Legal Sciences

Associate Professor of the

Department of Administrative Law

Ural State University of law

named after V.F.Yakovlev

Yekaterinburg, Russia

e-mail: opozdeyeva@mail.ru

**PROBLEMS OF APPLICATION OF ART. 6.21 OF THE CODE OF
ADMINISTRATIVE OFFENSES OF THE RUSSIAN FEDERATION
«PROMOTION OF UNCONVENTIONAL SEXUAL RELATIONS AMONG
MINORS»**

Abstract: The article is devoted to the relationship between the forms and methods of protecting the state of minors from information directed against historically formed and well-established family values and the boundaries of citizens' freedom to disseminate information regarding sexual self-determination of an individual based on their sexual orientation.

Keywords: propaganda, non-traditional sexual relations, non-traditional sexual attitudes, sexual minorities, family values, the rights of citizens to disseminate information

Александр Сергеевич Руднев
заместитель начальника факультета
переподготовки и повышения
квалификации сотрудников подразделений
по обеспечению безопасности дорожного движения
Московский областной филиал
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя
Старотеряево, Россия
e-mail: Rudnef78@yandex.ru

ВОПРОСЫ СООТНОШЕНИЯ ВИНЫ ЮРИДИЧЕСКОГО И ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА ПРИ ПРИВЛЕЧЕНИИ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Аннотация: Статья посвящена вопросам соотношения вины юридического и его должностного лица при привлечении к административной ответственности.

На основе анализа действующего российского законодательства и судебной практики определены основные подходы к установлению вины юридического лица при совершении административного правонарушения. Выявлены коллизии законодательных норм содержащихся в проектах нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, при определении вины юридического лица в совершении административного правонарушения.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, вина, должностное лицо, юридическое лицо.

Кодификация норм об административной ответственности юридических лиц, впервые проведенная в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ), вступившего в силу 1 июля 2002 г., дала мощный импульс развитию данного правового института в нашей стране.

Понятие юридического лица раскрывается в ч. 1 ст. 48 Гражданского кодекса Российской Федерации: юридическим лицом признается

организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

В последние годы институт административной ответственности юридических лиц динамично развивался, о чем свидетельствует значительное увеличение количества соответствующих статей КоАП РФ, где юридические лица предусмотрены в качестве специальных субъектов административной ответственности (Россинский, 2012: 3–13).

Юридические лица привлекаются к административной ответственности за невыполнение или ненадлежащее выполнение своих обязанностей, установленных как на законодательном уровне, так и в подзаконных нормативных правовых актах, касающихся отдельных аспектов деятельности юридических лиц (Руднев, 2020: 232–237).

В соответствии с современным российским законодательством юридическая ответственность по общему правилу неразрывно связана с наличием вины, поскольку она является необходимым элементом состава правонарушения и, следовательно, условием наступления ответственности, если иное специально не оговорено законом.

Это нашло отражение в Постановлении Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. № 1-П, в котором указано, что «наличие вины - общий и общепризнанный принцип юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. закреплено непосредственно»¹.

В силу ч. 1 ст. 1.5 КоАП РФ лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В. Богданова, А.Б. Зернова, С.И. Кальянова и Н.В. Труханова» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 7. Ст. 700.

Определение вины юридического лица является одной из сложных теоретических и практических проблем, по которой ведутся активные дискуссии среди ученых-административистов, однако к единому мнению исследователи не пришли до сих пор (Зыкин, Зыкина, 2014: 81–85; Россинский, 2015: 139–143; Шерстобоев, 2012: 50–54).

В отношении юридического лица невозможно использование классического понимания вины как психического отношения лица к совершаемому им противоправному деянию и его последствиям с учетом особенностей юридического лица как субъекта соответствующих правоотношений (Шершеневич, 1995: 91).

Согласно ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Таким образом, необходимо одновременное наличие двух критериев, устанавливающих вину юридического лица: 1) возможность выполнить предписания соответствующих правил и норм; 2) непринятие всех зависящих от него мер по их соблюдению.

При этом необходимо учитывать, что назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо (в том числе должностное лицо), равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица (в том числе должностного лица) не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо (ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ).

Примечанием к ст. 2.4 КоАП РФ определено, что должностными лицами признаются лица, осуществляющие функции представителя власти,

лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах и организациях, в органах местного самоуправления и муниципальных организациях, в Вооруженных Силах Российской Федерации и воинских формированиях.

Кроме того, как должностные лица несут административную ответственность субъекты, не обладающие указанными выше признаками. Имеются в виду выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции руководители и другие работники иных организаций и арбитражные управляющие, а также иные лица в случае совершения определенных административных правонарушений, указанных в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ (Кисин, Малахов, 2021: 48–52).

Разумеется, вопросы соотношения вины юридического и его должностного лица нашли отражение и в судебной практике, включая и деятельность Верховного Суда РФ.

Так, в п.15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹ разъяснено, что в соответствии с ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ в случае совершения юридическим лицом административного правонарушения и выявления конкретных должностных лиц, по вине которых оно было совершено, допускается привлечение к административной ответственности по одной и той же норме как юридического лица, так и соответствующих должностных лиц.

Согласно данному пункту при определении степени ответственности должностного лица за совершение административного правонарушения, которое явилось результатом выполнения решения коллегиального органа юридического лица, необходимо выяснять, предпринимались ли

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Рос. газ. 2005.19 апреля.

должностным лицом меры с целью обратить внимание коллегиального органа либо администрации на невозможность исполнения данного решения в связи с тем, что это может привести к совершению административного правонарушения.

С учетом того, что в ближайшее время ожидается рассмотрение разработанных Минюстом России проектов нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹ (далее – новый КоАП РФ) и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях² (далее – ПКоАП РФ), размещенных на федеральном портале проектов нормативных правовых актов, проанализируем ряд положений указанных проектов в части, касающейся вины юридических лиц.

В ч. 1 ст. 1.12 проекта нового КоАП РФ предусмотрено, что лицо подлежит административной ответственности при наличии его вины в совершении административного правонарушения.

При этом лицо считается невиновным в совершении административного правонарушения, пока его виновность не будет установлена в порядке, предусмотренном ПКоАП РФ (ч. 2 ст. 1.12 проекта нового КоАП РФ).

Таким образом, наличие вины обязательно для привлечения к административной ответственности и физического лица, и юридического лица.

В ч. 2 ст. 1.5 последней редакции проекта ПКоАП РФ установлено, что вина юридического лица в совершении административного правонарушения предполагается, если имеются доказательства виновного совершения его должностными лицами, работниками и (или)

¹ Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов // URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=99059> (дата обращения: 20.10.2021).

² Проект Процессуального Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов // URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102945> (дата обращения: 20.10.2021).

представителями юридического лица противоправных действий (бездействия) либо вредного характера последствий этих действий (бездействия).

Следовательно, для решения вопроса о привлечении к административной ответственности юридического лица необходимо установить вину его должностного (или иного соответствующего) лица в совершении противоправных действий (бездействия).

Такой подход к определению вины юридического лица не нов. Он уже нашел законодательное закрепление в ч. 4 ст. 110 Налогового кодекса Российской Федерации, согласно которой вина организации определяется в зависимости от вины ее должностных лиц либо ее представителей, действия (бездействие) которых обусловили совершение налогового правонарушения.

При описанной конструкции вины, установленной в ч. 2 ст. 1.5 проекта ПКоАП РФ, привлекать к административной ответственности следует одновременно и физическое (в том числе должностное), и юридическое лицо.

В результате имеет место коллизия законодательных норм, так как необходимо учитывать положения ч. 12 ст. 2.11 проекта нового КоАП РФ, согласно которой одновременное привлечение юридического лица и его должностного лица к ответственности за одно и то же административное правонарушение не допускается.

Таким образом, перед правоприменителем встанет жесткая дилемма обязательного выбора субъекта ответственности (либо юридического, либо должностного лица), причем критерии этого выбора рассматриваемыми проектами не предусмотрены.

В этой связи уместно обратить внимание на то, что в предыдущей редакции ч. 2 ст. 1.5 проекта ПКоАП РФ¹ вина юридического лица в

¹ Проект Процессуального Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов // URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=99061> (дата обращения: 20.10.2021).

совершении административного правонарушения предполагалась, если имелись доказательства совершения его должностными лицами, работниками и (или) представителями юридического лица противоправных действий (бездействия) либо вредного характера последствий этих действий (бездействия).

Следовательно, в качестве критерия устанавливающего вину юридического лица, выступал факт совершения противоправных действий его должностными (и иными соответствующими) лицами, при этом доказывание вины должностных лиц не являлось обязательным условием.

На наш взгляд, имеет смысл привлекать юридическое лицо к административной ответственности в следующих случаях: объективно затруднительно выявить или доказать вину конкретного должностного лица в совершении правонарушения; правонарушение совершено одновременно несколькими должностными (и иными соответствующими) лицами; имеют место неоднократные нарушения установленных требований, что свидетельствует о недостатках организации юридическим лицом своей деятельности.

При этом у юридического лица остается право привлекать своих должностных (и иных соответствующих) лиц за допущенные нарушения к дисциплинарной ответственности.

Кроме того, следует иметь в виду и гражданско-правовую ответственность указанных лиц, которая обусловлена правом юридического лица в установленном законодательством порядке требовать возмещения ущерба, нанесенного ему по вине этих лиц.

Библиографический список

1. *Зыкин Б.В., Зыкина Е.В.* Некоторые проблемы административной ответственности юридических лиц // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 81–85.

2. *Кисин В.Р., Малахов С.А.* Состояние нормативно-правового регулирования административной ответственности должностных лиц // Административное право и процесс. 2021. № 9. С. 48–52.
3. *Россинский Б.В.* Развитие положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, регламентирующих ответственность юридических лиц // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 3. С. 3–13.
4. *Россинский Б.В.* Вновь о вине юридического лица // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 6. С. 139–143.
5. *Руднев А.С.* Юридические лица, участвующие в дорожной деятельности и деятельности по созданию и реализации транспортных средств и обеспечению их технического состояния // Вестник Московского университета МВД России. 2020. №2. С. 232-237.
6. *Шерстобоев О.Н.* Может ли юридическое лицо быть виновным в совершении административного правонарушения? // Административное право и процесс. 2012. № 3. С. 50–54.
7. *Шершеневич Г.Ф.* Учебник русского гражданского права. М.,1995. 556 с.

Alexander Se. Rudnev

Deputy Head of the Faculty of Retraining and Advanced
Training of employees
of Road Safety Departments
Moscow Regional Branch of the Moscow University
of the Ministry of Internal Affairs of Russia
named after V. Ya. Kikot
Staroteryaev, Russia
e-mail: Rudnef78@yandex.ru

QUESTIONS OF THE RATIO OF THE GUILT

OF A LEGAL ENTITY AND AN OFFICIAL WHEN BRINGING TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

Abstract: The article is devoted to the issues of the ratio of the guilt of a legal entity and its official when bringing to administrative responsibility. Based on the analysis of the current Russian legislation and judicial practice, the main approaches to establishing the guilt of a legal entity in the commission of an administrative offense are determined. Conflicts of legislative norms contained in the drafts of the new Code of Administrative Offences of the Russian Federation and the Procedural Code of the Russian Federation on Administrative Offences have been identified when determining the guilt of a legal entity in committing an administrative offence.

Keywords: administrative responsibility, administrative offense, guilt, official, legal entity

Юрий Михайлович Мухонин
преподаватель кафедры административного права
Уральского государственного
юридического университета им. В.Ф. Яковлева
Екатеринбург, Россия
confere@mail.ru

**О ПОЛНОМОЧИЯХ БАНКА РОССИИ НА ВЫДАЧУ
ЛОМБАРДАМ ПРЕДПИСАНИЙ ПО ФАКТУ НЕСОБЛЮДЕНИЯ ИМИ
ТРЕБОВАНИЙ, УСТАНОВЛЕННЫХ ПУНКТОМ 4
СТАТЬИ 30 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОБЩЕСТВАХ С
ОГРАНИЧЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТЬЮ»**

Аннотация: Статья посвящена проблеме выдачи Банком России предписаний ломбардам за неисполнение требований законодательства об обществах с ограниченной ответственностью. Законодательно Банк России не ограничен сферами законодательства, в рамках которых им могут выдаваться предписания. Полагаем, что границы указанных полномочий должны быть формализованы, в том числе с учетом принципа недопустимости множественного контроля (надзора).

Ключевые слова: предписания Банка России, принцип недопустимости множественного контроля (надзора), пределы полномочий Банка России

Существует практика Банка России выдачи ломбардам, стоимость чистых активов которых стала меньше их уставного капитала, предписаний по факту несоблюдения ими требований, установленных пунктом 4 статьи 30 Федерального закона от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (далее – Закон об ООО)^{1, 2}.

¹ СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 785.

² Наличие такой практики подтверждается судебными актами, принятыми по результатам обжалования постановлений Банка России по делам об административных правонарушениях по части 9 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (СЗ РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1) за неисполнение указанных предписаний. См., например: Решение Санкт-Петербургского городского суда от 21.12.2021 по делу № 7-2618/2021, Решения Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 16.11.2021 по делу № А56-75290/2021, от 18.11.2021 по делу № А56-75292/2021. В порядке косвенного судебного контроля судами подтверждена правомерность выдачи Банком России указанных предписаний.

Пунктом 4 статьи 30 Закона об ООО предусмотрено, что в случае, если стоимость чистых активов общества останется меньше его уставного капитала по окончании финансового года, следующего за вторым финансовым годом или каждым последующим финансовым годом, по окончании которых стоимость чистых активов общества оказалась меньше его уставного капитала, общество не позднее чем через шесть месяцев после окончания соответствующего финансового года обязано принять одно из следующих решений:

- 1) об уменьшении уставного капитала общества до размера, не превышающего стоимости его чистых активов;
- 2) о ликвидации общества.

Большинство ломбардов имеют организационно-правовую форму общества с ограниченной ответственностью¹ и соответственно на них распространяются требования Закона об ООО.

Банк России как орган осуществляющий контроль и надзор за деятельностью ломбардов уполномочен в соответствии с пунктом 5 части 4 статьи 2.3 Федерального закона от 19.07.2007 № 196-ФЗ «О ломбардах» (далее – Закон о ломбардах)² направлять ломбардам предписания, обязательные для исполнения.

При этом в соответствии с пунктом 4 части 3 статьи 2.3 Закона о ломбардах Банк России уполномочен на осуществление в установленном Банком России порядке надзора за соблюдением ломбардами требований, установленных как Законом о ломбардах, так и другими федеральными законами. Согласно позиции Банка России к категории «других федеральных законов» относится в том числе Закон об ООО.

В качестве дополнительного аргумента, в подтверждение наличия полномочий по направлению указанных предписаний, приводится позиция

¹ См.: Государственный реестр ломбардов, размещенный на официальном сайте Банка России (https://cbr.ru/vfs/finmarkets/files/supervision/list_PS.xlsx; дата обращения: 28.01.2022).

² СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3992.

Конституционного Суда Российской Федерации, изложенная в Постановлении от 18.07.2003 № 14-П¹, в соответствии с которой уставный капитал общества выполняет гарантийную функцию перед третьими лицами. По мнению Банка России такими третьими лицами являются прежде всего потребители финансовых услуг, защита интересов которых является одной из целей надзора Банка России².

Полагаем, что вышеуказанный подход имеет ряд дискуссионных моментов, на которые стоит обратить внимание.

Во-первых, объем полномочий, определенный пунктом 4 части 3 статьи 2.3 Закона о ломбардах, не предполагает осуществление Банком России надзора за соблюдением ломбардами любых федеральных законов, касающихся их деятельности и должен быть ограничен сферой деятельности поднадзорного субъекта. В качестве примера можно привести Налоговый кодекс Российской Федерации³, который также является федеральным законом и неисполнение которого также может сказаться на порядке исполнения обязательств ломбарда перед потребителями финансовых услуг, однако выдача Банком России предписаний в связи с невыполнением его требований представляется недопустимой и противоречит принципу законности.

Во-вторых, Банк России устанавливает требования к собственным средствам (капиталу) или чистым активам некредитных финансовых организаций, обязательные (финансовые, экономические) нормативы, а также иные требования в соответствии с федеральными законами, регулирующими деятельность соответствующих организаций (статья 76.4

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2003 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 35 Федерального закона «Об акционерных обществах», статей 61 и 99 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации и статьи 14 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами гражданина А.Б. Борисова, ЗАО «Медиа-Мост» и ЗАО «Московская Независимая Вещательная Корпорация» // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3102.

² См.: часть 3 статьи 76.1 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Закон о Банке России) // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

³ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

Закона о Банке России). Вместе с тем, указанные требования не установлены Банком России в отношении ломбардов.

В-третьих, действующие нормативные акты, определяющие порядок осуществления Банком России надзора за ломбардами, не устанавливают полномочий Банка России по проверке соблюдения ломбардами общих требований Закона об ООО, а также по оценке соответствия стоимости чистых активов ломбардов их уставному капиталу. Указанное соответствие не устанавливается и не оценивается, в том числе в рамках Указания Банка России от 19.11.2020 № 5626-У «О ведении Банком России государственного реестра ломбардов» (далее – Указание Банка России № 5626-У)¹ для целей включения ломбардов в государственный реестр ломбардов.

При разрешении обозначенного вопроса необходимо также обратить внимание на принцип недопустимости множественного контроля (надзора), который закреплен в пункте 5 статьи 3 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»², а также был включен в проект Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»³. Суть данного принципа заключается в недопустимости дублирования предметов контроля (надзора), а также полномочий контрольно-надзорных органов в отношении одних и тех же объектов контроля (надзора), установлении запрета на проведение контроля (надзора) с целью оценки соблюдения одних и тех же обязательных

¹ Вестник Банка России. 2021. № 1.

² СЗ РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6249).

³ См.: статью 14 проекта Федерального закона № 850621-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». В итоговую редакцию Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007), принятого по результатам рассмотрения законопроекта, указанная статья включена не была. В итоговой редакции закона указанный принцип нашел определенное отражение в пункте 7 части 8 статьи 66. Согласно указанной норме проверка соблюдения одних и тех же обязательных требований в отношении одного объекта контроля несколькими контрольными (надзорными) органами может являться основанием для отказа в согласовании прокурором проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия.

требований несколькими контрольно-надзорными органами в отношении одного и того же объекта контроля.

В организационно-правовой форме обществ с ограниченной ответственностью действуют не только субъекты, подконтрольные Банку России, однако такие субъекты также должны соблюдать требования Закона об ООО. Чтобы не противоречить принципу недопустимости множественного контроля (надзора) соблюдение вышеуказанного требования Закона об ООО должен контролировать либо какой-то единый орган публичной власти, либо таких органов должно быть несколько, но каждый из них должен действовать в рамках своей предметной области. Вряд ли надзорный орган будет определяться по профилю деятельности организации, например, если это строительная организация, то контроль осуществляют органы государственного строительного надзора, если это заведение общепита, то органы Роспотребнадзора и т.д. Представляется, что орган, уполномоченный на осуществление контроля (надзора) за соблюдением организациями вышеуказанного требования Закона об ООО, должен быть единый.

Таким органом публичной власти, по нашему мнению, является Федеральная налоговая служба. Указанное подтверждается позицией, отраженной в вышеупомянутом Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой налоговые органы, располагая соответствующими финансово-бухгалтерскими документами юридических лиц, имеют возможность оценивать в целом их финансовую состоятельность. Помимо этого, на налоговые органы возложена функция государственной регистрации юридических лиц, т.е. предполагается, что они обязаны осуществлять и контроль за соблюдением юридическими лицами требований законодательства (пункт 5).

Подводя итог, хотелось бы отметить, что автором не отрицается сама идея осуществления Банком России контроля (надзора) за соответствием стоимости чистых активов ломбардов величине их уставного капитала и в

случае выявления нарушений выдача по результатам такого контроля (надзора) предписаний. Однако в целях укрепления законности и формализации полномочий Банка России по осуществлению контрольных (надзорных) полномочий считаем необходимым выделить в специальный предмет контроля (надзора) соблюдение ломбардами указанного соответствия путем принятия соответствующего нормативного акта Банка России, а также внесения изменений в Указание Банка России № 5626-У в части закрепления полномочий Банка России по оценке соблюдения указанного соответствия на этапе включения организации в государственный реестр ломбардов.

**ON THE POWERS OF THE BANK OF RUSSIA TO ISSUE
INSTRUCTIONS TO PAWNSHOPS UPON THEIR NON-COMPLIANCE
WITH THE REQUIREMENTS SET OUT IN PARAGRAPH 4
ARTICLE 30 OF THE FEDERAL LAW "ON LIMITED LIABILITY
COMPANIES"**

Yuri Mikhailovich Mukhonin

lecturer at the Department of Administrative Law

Ural State Law University

named after V.F. Yakovlev

Yekaterinburg, Russia

e-mail: confere@mail.ru

Abstract: The article is dedicated to the problem of issuing instructions by The Central Bank of the Russian Federation to pawnshops for non-compliance with the requirements of the legislation on limited liability companies. By law, the Central Bank of the Russian Federation is not limited to the areas of legislation within which prescriptions can be issued to them. We believe that the boundaries of these

powers should be formalized, including taking into account the principle of the inadmissibility of multiple control (supervision).

Keywords: regulations of the Central Bank of the Russian Federation, the principle of inadmissibility of multiple control (supervision), the limits of the powers of the Central Bank of the Russian Federation

Зуева Ирина Борисовна

Аспирант,

Сектор административного права и административного процесса,

Институт государства и права Российской академии наук

119019, Москва, ул. Знаменка, д.10;

e-mail: zueva_irina44@mail.ru

К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

(АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА)

Аннотация: В статье исследуются вопросы, возникающие в административной правоприменительной практике. Извечный вопрос баланса прав и обязанностей в административном праве, будет будоражить изучение проблемы обстоятельств исключаящие производство по делу об административном правонарушении ещё многие годы, к примеру такое обстоятельство, как наличие действующего судебного акта об обязанности совершить те или иные действия в установленные сроки по тому же вопросу, который затронут предметом проверки, будет рассматриваться как обстоятельство препятствующие применению административного преследования за нарушение обязательных требований. Автором будут предложены изменения административной правовой нормы права для урегулирования вышеназванной правовой проблемы.

Ключевые слова: административное правонарушение, административная ответственность, состав административного правонарушения, проверяемое лицо, административное производство, судебное решение, контролирующий (надзорный) орган, административный процесс

Реформа административной ответственности как вида юридической ответственности начатая в советское – постсоветское время, продолжается и до настоящего времени. Хотелось бы отметить, что ученые дискусируют по факту самого определения понятия «административная ответственность», не пришли к единому мнению.

Авторы ученые - теоретики административного права, соотносили понятие административной ответственности связанное с административными

правонарушениями (Студеникина, 1990: 6; Бахрах, 2000; Козлов, Попов, 1999: 335; Тихомиров, 1998: 745), развернутого полного определения, автору пока не удалось найти.

Многие авторы работ связывают возникновение института административной ответственности с выходом Декрета ВЦИК и СНК РСФСР¹, который не раскрывает данного понятия, в нем содержатся элементы административного права с указанием на привлечение к ответственности в административном порядке, либо рассматривается точка зрения данная В.И. Лениным, с указанием на то что за неисполнение закона полагается штраф (Ленин: 157).

Думается, что сформировался вывод, как связующее звено самого элемента ответственности и составной части правонарушения, что же, автор в полной мере согласен с выводами уважаемых теоретиков государства и права, что каждый вид правонарушений имеет особый вид юридической ответственности (Александров, 1968: 578).

Если рассматривать более современные работы, то автор обращает внимание на работу Зуевой Л.Ю., которая пишет о развитии института административной ответственности и выделяет периоды этого развития, в то же время, автор отмечает, что в работе отсутствуют выводы об определении самого понятия административной ответственности, и кажется работа неполной и незавершенной (Зуева, 2020: 54-58).

Этой же позиции придерживаются и авторы коллективной работы, что понятие административной ответственности необходимо рассматривать как самостоятельный институт административного права с элементами соотношений административных наказаний и административных правонарушений (Кирин, Плигин, 2018: 71).

Здесь автор солидарен, что административная ответственность как вид юридической ответственности применяется в связи с возникновением

¹ Декрет от 23 июня 1921 года. О наложении административных взысканий. ВЦИК И СНК Р.С.Ф.С.Р. /Библиотека нормативно – правовых актов СССР. Сайт: <http://www.libussr.ru> (дата обращения: 11.01.2022).

правовых последствий возникшего правонарушения и применения санкций для восстановления права.

Уважаемый ученый Бахрах Д.Н, выделил нормативную основу административной ответственности, закрепив в ней такие элементы норм права как состав административного проступка, систему наказаний, круг субъектов, процедуру привлечения (Бахрах, 2000: 480).

Как и предполагается, окончательным результатом проверки при выявленном правонарушении, является привлечение лица к административной ответственности, исследуя проблемы административного права, авторы коллективной работы отмечают, состав административного правонарушения – это своеобразная правовая мысль административного правонарушения, включающая в себя совокупность определённых признаков (Костенников, Куракин, Кононов, Кононов, Стахов, Эриашвили, 2017: 195).

Определяя состав административного правонарушения при проведении проверки, контролирующим (надзорным) органом, автор считает безусловно необходимо исследовать обстоятельства дела, установить объективные и субъективные признаки правонарушения, выяснять у проверяемого лица, имеются ли судебные решения в отношении проверяемого лица по тому же предмету проверки, и определять будет ли это является обстоятельством, исключающим отсутствие состава административного правонарушения.

Исходя из сложившейся судебной практики, судом при установлении вышеназванного факта, производство по делу об административном правонарушении прекращается. Однако, контролирующий (надзорный) орган проделав кропотливую работу в отношении проверяемого лица, не может достигнуть конечного результата проверки, как предписано регламентирующими процедурами.

К примеру, автором проводилось исследование возникновения административной ответственности в области нарушения норм природоохранного законодательства (части 1 ст. 8.45 КоАП)¹.

Конституционными положениями нашей страны, закреплено что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением².

Конечно нельзя не обратиться к международному декларированию, где указано, что сохранение и улучшение качества окружающей человека среды является важной проблемой, влияющей на благосостояние народов и экономическое развитие всех стран мира, это является выражением воли народов всего мира и долгом правительств всех стран³.

Контролирующим (надзорным) органом при проведении проверки юридического лица, выявляется нарушение такое как отсутствие оборудования (очистных сооружений) хозяйственных и иных объектов, расположенных в границах водоохранных зон, которые бы обеспечивали предотвращение сброса сточных вод в водные объекты от загрязнения, засорения, заиления и истощения.

Безусловно, юридические лица, осуществляющие производственную, хозяйственную деятельность, эксплуатацию зданий и сооружений, при которой производится сбор и накопление отходов, сточных вод, обязаны иметь очистные сооружения, которыми должна производиться санитарная очистка, обезвреживание сброса сточных вод в водоохранные объекты, это прямая обязанность по исполнению природоохранного законодательства.

Бездействие признается противоправным лишь в тех случаях, когда лицо обязано совершить какое-либо действие в силу своего положения или по

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 24.04.2020), «Собрание законодательства», 21.10.2013, № 282, ст. 5452. // СПС «Консультант плюс».

² Ст. 42 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СПС «Консультант плюс».

³ Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды Стокгольм, 1972 год, <https://www.un.org> (дата обращения 11.01.2022 года).

прямому законному предписанию должностного лица или органа (Костенников, Куракин, Кононов, Кононов, Стахов, Эриашвили, 2017: 199).

Обратим внимание на некоторые положения, регулирующие природоохранное законодательство, затронутой вышеназванной административной санкцией.

Согласно статьи 1 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», негативным воздействием на окружающую среду является воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды.¹

Согласно части 2 статьи 39 Закона РФ от 10.01.2002г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», юридические лица, осуществляющие эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, обязаны обеспечивать соблюдение нормативов качества окружающей среды на основе применения технических средств и технологий обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления, обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ. Должны проводить экологические программы по восстановлению природной среды².

Согласно пунктам 1, 3 части 6 статьи 60 Водного кодекса РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ, юридическим лицам запрещается, осуществлять сброс в водные объекты сточных вод, не подвергшихся санитарной очистке, обезвреживанию³.

Согласно части 1 статьи. 65 Водного кодекса РФ, сброс сточных вод осуществляется в водоохранные зоны, которые являются территориями примыкания к береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения

¹ Федерального закона от 10.01.2002г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред.27.12.2019), «Собрание законодательства РФ», 14.01.2020, ст.133. // СПС «Консультант плюс».

² Там же.

³ Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 N 74-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020) «Собрание законодательства РФ», 05.06.2006, №23, ст. 2381.// СПС «Консультант плюс».

их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира¹.

Автор отмечает, ведь субъективная верная юридическая оценка самого аспекта правонарушения очень важна, и должна привести к достижению цели определенного результата доказанности вины или невиновности лица, привлекаемого к административной ответственности.

Как указано в КоАП РФ, любые фактические данные по делу об административном правонарушении, могут установить наличие или отсутствие события административного правонарушения (статья 26.2 КоАП РФ)².

Кажется, все определенно понятно, однако на практике не все так однозначно складывается, возьмем на примере, хозяйственную деятельность морских портов. Морской порт это территория, на которой размещены объекты инфраструктуры, которые используются для осуществления деятельности в целях торгового мореплавания, в том числе для оказания услуг³.

Морские торговые порты в России, в большинстве случаев построены еще в прошлом столетии, конечно они были оснащены специализированным оборудованием, но идет время и меняется законодательство, особенно остро сегодня стоит вопрос выполнения требований природоохранного законодательства, и законодатель когда принимает закон, к сожалению не ставит вопрос переходного периода, и если оборудование не советует нормам права, то требуется провести реконструкцию, а то и вовсе построить новые очистные сооружения. При этом необходимо затратить время на проектирование, строительство, прохождения процедуры получения разрешительных документов для осуществления ведения деятельности,

¹ Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 N 74-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020) «Собрание законодательства РФ», 05.06.2006, №23, ст. 2381.// СПС «Консультант плюс».

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ. «Собрание законодательств РФ» 07.01.2002, № 1 (ч1), ст. 1). //СПС «Консультант плюс»

³ Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. N 81-ФЗ. Собрание законодательства Российской Федерации от 3 мая 1999 г. N 18 ст. 2207. // СПС «консультант плюс»

проведение строительно – монтажных работ. Порой процесс реконструкции или строительства идет в действующем предприятии, где приходится менять подчас технологию производства и другие процессы.

Здесь можно отметить, что контрольный (надзорный) орган, устанавливает срок в предписании на устранение административного правонарушения менее, чем к примеру установленный срок строительства, определенный в проектной документации и в разрешении на строительство объекта. Так же он не учитывает прохождение административных процедур получения разрешающих документов на осуществление деятельности после реконструкции или нового строительства объекта, и здесь нельзя обвинять государственный орган, он всецело подчинен регламентированной процедуре, где сроки очень коротки.

Встаёт вопрос в другом, как контролирующий (надзорный) орган рассматривает форму вины, определяет состав административного правонарушения, если имеется в наличии судебное решение на совершение определённых действий со сроками исполнения.

В настоящее время, в административном законодательстве не определена норма, которая бы предписывала, разрешение вышеназванной ситуации. Пока, определяется такой правовой принцип, что проверка — это проверка, а судебное решение — это решение, и здесь недолично быть никакой причинно - следственной связи не выдавать предписание и не привлекать к административной ответственности виновное лицо.

В первую очередь контролирующий (надзорный) орган, руководствуется установленными административными процедурами, согласно регламента самого государственного органа, конечным результатом исполнения государственной функции являются выявление правонарушения и предъявление требований по обеспечению устранения нарушений законодательства.

Как отмечал уважаемый ученый административист Дугенец А.С незаконное и необоснованное привлечение к административной

ответственности влечет за собой сложное, иногда судебное, разрешение вопросов, связанных с восстановлением нарушенных прав и законных интересов граждан и юридических лиц (Дугенец, 2012: 15).

Таким образом, вышеназванная проблема является нарушением общих принципов законодательства об административных правонарушениях и нарушает права проверяемого лица, создавая административные барьеры при осуществлении хозяйственной деятельности.

Уважаемая ученая, Салищева Н.Г писала «важной задачей административного процесса, как правовой формы рассмотрения судом публично-правовых споров является восстановление нарушенных прав и свобод участников административно-правовых отношений. В связи с этим позиция суда должна быть максимально активной» (Салищева, 2011).

Согласно части 2 ст. 2.1 КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению¹.

Когда отсутствуют очистные сооружения при ведении хозяйственной деятельности, это конечно же безусловно нарушение норм права, государственный орган признает юридическое лицо виновным в совершении административного правонарушения, при этом хотелось бы отметить, должностное лицо обязано всестороннее, в полном объеме исследовать обстоятельства дела.

Когда имеется решение суда на совершение определенных действий, срок которого не истек, либо имеется отсрочка исполнения решения суда, необходимо объективно рассмотреть этот вопрос во время проведения

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 24.04.2020), «Собрание законодательств РФ» 07.01.2020, № 1 (ч1), ст. 1)

проверки. Правоприменительная практика указывает на то что, для разрешения спора, государственному органу необходимо доказывать, что проверяемым лицом, не были приняты все необходимые меры для надлежащего исполнения требований природоохранного законодательства и у него имелась для этого реальная возможность.

В отношении вины юридических лиц требуется установить возможность соблюдения соответствующим лицом правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но им не были приняты все зависящие меры по их соблюдению¹.

Вступившие в законную силу постановления федеральных судов, мировых судей и судов субъектов Российской Федерации, а также их законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и другие обращения являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц, и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации.²

В соответствии с положениями ч.ч. 2, 3 ст. 13 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, вступившие в законную силу судебные постановления являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, граждан, организаций и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации, неисполнение судебного постановления, а равно иное проявление неуважения к суду влечет за собой ответственность, предусмотренную федеральным законом³.

¹ Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 N 10 (ред. от 21.12.2017) "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях", «Вестник ВАС РФ», 3 8, 2004. // Доступ из СПС «Консультант плюс».

² Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. N 1 "О судебной системе Российской Федерации" (ред. от 30.10.2018), "Собрание законодательства РФ", 06.01.1997, N 1, ст. 1.// СПС «Консультант плюс»

³ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации" от 14.11.2002 N 138-ФЗ "Собрание законодательства РФ", 29.07.2002, N 30, ст. 3012. //Консультант плюс»

Таким образом, на момент возбуждения дела об административном правонарушении в отношении юридического лица у которого не истек срок исполнения судебного решения, отсутствует состав административного правонарушения. Поэтому производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению¹

Подведя итог краткого исследования, автором определено, что в настоящее время отсутствует правовой механизм, регулирующий освобождение проверяемых лиц от административной ответственности в связи с наличием судебного решения, сроками его исполнения, как одного из обстоятельств, исключающих вину. Обозначенную проблему, возможно решить на законодательном уровне, путем внесения соответствующей поправки в действующее административное законодательство, поскольку пока правоприменительная практика не изменится, административные производства будут прекращаться в связи с отсутствием состава правонарушения.

В этой связи предлагаем дополнить часть 7 пункта 1 статьи 24.5 КоАП РФ:

7) наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном той же статьей или той же частью статьи настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, либо постановления о возбуждении уголовного дела, *либо вступивший в законную силу судебный акт о том же предмете и по тем же основаниям.*

¹ См.: судебную практику. Решение № 12-79/2020 от 20 февраля 2020 г. // URL: <https://nahodkinsky--prg.sudrf.ru> (дата обращения 11.01.2022)

Библиографический список

1. *Бахрах Д.Н.* Административное право России. Учебник для вузов. – М.: Издательство НОРМА. 2000.
2. *Дугенец А. С.* Порядок применения штрафов и иных административных мер: Постат. научно-практ. комм. гл. 24-32 Кодекса РФ.: Уч. пос. / А.С.Дугенец, М.Я.Масленников - Москва : ИД ФОРУМ: НИЦ Инфра-М, 2012. С. 15.
3. *Зуева Л.Ю.* К вопросу о времени возникновения института административной ответственности в России. / Административное право и процесс № 5. 2020. С. 54-58.
4. *Козлов Ю.М., Попов Л.Л.* Административное право: Учебник /под редакцией. – М.: Юристъ, 1999. С.335.
5. *Кирилин А.В., Плигин В.Н.* Реформа административной ответственности в России. /Издательский дом ВШЭ. Москва. 2018. С. 71.
6. *Костенников М.В., Куракин А.В., Кононов А.М., Кононов П.И., Стахов А.И., Эриашвили Н.Д.,* Актуальные проблемы административного права и процесса - 2 изд., перераб. И доп.- М.: ЮНИТИ – Дана, 2017 - с. 195.
7. *Студеникина М.С.* Что такое административная ответственность? – М.: Советская Россия, 1990. С.6.
8. *Салищева, Н.Г.* Избранное [Электронный ресурс]. – Москва.: РАП, 2011. – с. 446 // URL: <https://new.znaniium.com> (дата обращения 23.12.2021).
9. *Тихомиров Ю.А.* Курс административного прав и процесса. – М.:1998. С.745.
10. Теория государства и права. Учебник / Александров Н.Г., Калинычев Ф.И., Мицкевич А.В., Недавний А.Л., и др.; Отв. ред.: Александров Н.Г. - М.: Юрид. лит., 1968. С.578.

Zueva Irina Borisovna

graduate student,

Sector of Administrative Law and Administrative Process,

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

10 Znamenka str., Moscow, 119019;

e-mail: zueva_irina44@mail.ru

**ON THE ISSUE OF DETERMINING ADMINISTRATIVE
RESPONSIBILITY
(ADMINISTRATIVE LAW ENFORCEMENT PRACTICE)**

Abstract: The article examines the issues arising in administrative law enforcement practice. The eternal question of the balance of rights and obligations in administrative law will excite the study of the problem of circumstances excluding proceedings on an administrative offense for many more years, for example, such a circumstance as the existence of a valid judicial act on the obligation to perform certain actions within the prescribed time on the same issue that is affected by the subject of the audit, will be considered as a circumstance preventing the application of administrative prosecution for violation of mandatory requirements. The author will propose changes to the administrative legal rule of law to resolve the above-mentioned legal problem.

Keywords: administrative offense, administrative responsibility, the composition of an administrative offense, the person being audited, administrative proceedings, court decision, controlling (supervisory) body, administrative process

Елена Петровна Коцюрко

Начальник административно-правового
управления Югорского государственного
университета,

соискатель кафедры административного
права

Уральского государственного юридического
университета им. В.Ф. Яковлева,

ХМАО – Югра, Ханты-Мансийск, Россия

e-mail: Kotsyurkoe@gmail.com

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Аннотация: В статье на основе анализа научных публикаций, действующих нормативных правовых актов и их проектов, материалов правоприменительной практики рассматриваются актуальные проблемы правового содержания и применения мер административной ответственности при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере высшего образования, сформулированы отдельные направления совершенствования их правового регулирования.

Ключевые слова: высшее образование, правовое регулирование, административная ответственность, административное принуждение, государственный контроль (надзор) в сфере высшего образования

В условиях новых ориентиров и провозглашенных приоритетов образовательного процесса в рамках перехода экономики Российской Федерации к шестому технологическому укладу, особое значение на современном этапе приобретает исследование проблем и перспектив совершенствования правового регулирования отношений в сфере образования.

По-прежнему актуальной представляется научная позиция о том, что эффективность и качество системы образования в значительной степени зависят от ответственного отношения всех участников образовательных

отношений к соблюдению и исполнению действующих в этой сфере правовых норм (Бахрах, Барабанова, 2008: 51).

Полагаем, что государственный контроль (надзор) в сфере образования представляя собой интегративную деятельность уполномоченных органов власти, состоящую из позитивных (управленческих) и юрисдикционных (охранительных) административных процедур, является одним из ключевых средств обеспечения качества образования и исполнения действующего законодательства, стимулирующих подобное отношение.

Несмотря на усиление в рамках принятых нормативных актов профилактической направленности контроль-надзорных мероприятий, в том числе в сфере высшего образования, актуальным остается вопрос применения мер административного принуждения при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности.

В научной литературе представлено множество подходов к выстраиванию административно-правовых конструкций соотношения понятий административного принуждения и административной ответственности, а также определению места государственного контроля и надзора в системе мер административного принуждения (Агамагомедова, 2021: 98-100).

Превалирование получил научно обоснованный подход ранжирования мер административного принуждения исходя из целевой направленности и характера неблагоприятных последствий с учетом соответствующих им видов административно-деликтных ситуаций (Стахов, 2019: 110) на две группы:

1. Меры, регламентированные Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации (далее - КоАП РФ) или карательные, пресекательно-наказательные, административно-наказательные меры, применяемые в целях выявления и пресечения административных правонарушений, а также привлечения к административной ответственности – меры административного наказания.

2. Несистематизированные административно-правовые меры, которые получили наименование как превентивно-пресекательно-восстановительные

или собственно контрольно-надзорные меры, применяемые в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений обязательных требований.

Анализ отдельных показателей эффективности государственного контроля и надзора в сфере высшего образования по данным Рособнадзора в динамике за период с 2016 по 2020 гг.¹ позволяет сделать вывод о значительном увеличении в практике правоприменения доли проверок, по итогам которых по фактам выявленных нарушений были возбуждены дела об административных правонарушениях и наложены административные наказания (64,7 % в 2020 г. при 45,4 % в 2019 г. и 33,7 % в 2018 г. соответственно).

В рамках данного исследования рассмотрим некоторые актуальные проблемы правового содержания, регламентации и правоприменения мер административной ответственности при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере высшего образования и определим некоторые возможные направления совершенствования их правового регулирования.

Разделяем научную позицию Уральской школы административного права о необходимости комплексного подхода к определению сущности административной ответственности с позиции не только правового явления – деятельности компетентных органов по назначению административных наказаний, но и правового института как совокупности правовых норм, устанавливающих противоправность деяния, вид и меру наказания за совершение административного правонарушения, а также с позиции административного охранительного правоотношения (Аникеенко, 2022: 82-83).

Анализ научной литературы позволяет сделать вывод о разнонаправленном характере научных трудов по вопросам исследования административной ответственности в сфере образования от аргументации «принудительного характера административной ответственности как важного

¹ Здесь и далее данные получены на основании анализа информации, включенной в доклады Рособнадзора об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования и об эффективности такого контроля (надзора) (далее – Доклады), размещенные на официальном сайте Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки Российской Федерации: [сайт]. URL: http://obrnadzor.gov.ru/ru/open_government/plans_and_reports/ (дата обращения: 06.12.2021).

средства обеспечения права на образование» (Баранова, 2017: 16) до утверждения о межотраслевом характере ответственности в сфере образования, обусловленном социальной значимостью данной сферы, а также особенным статусом участников образовательных отношений (Барабанова, 2019: 550) и даже защиты самостоятельной дефиниции «образовательно-правовая ответственность» (Куров, 2008: 7).

Разнонаправленность исследований обусловлена определенной пробельностью правового регулирования ответственности в образовании, в том числе административной, о которой не раз упоминалась в научных трудах административистов (Бахрах, Барабанова, 2008: 51).

Сегодня, несмотря на значительное количество принятых нормативных актов, исследование мер административной ответственности позволяет сделать вывод о наличии проблем их правоприменения при осуществлении государственного контроля и надзора в сфере высшего образования, обусловленного в первую очередь отсутствием гармонизации их правового регулирования.

Согласно п. 7 ст. 28 Закона об образовании¹ за нарушение или незаконное ограничение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, нарушение требований к организации и осуществлению образовательной деятельности образовательная организация и ее должностные лица несут административную ответственность в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

В действующей редакции КоАП РФ, составы административных правонарушений, подлежащие применению к отношениям государственного контроля (надзора) в сфере высшего образования, могут быть условно разделены на общие и специальные.

¹ Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // Рос. газ. 2012. 31 декабря. № 303.

К общим относятся составы, не отражающие специфику образовательной деятельности, но которые могут быть применены в ходе проведения процедур государственного контроля и надзора, в частности ст. 19.4, ст. 19.4.1, 19.5, 19.6, 19.7 КоАП РФ.

Группа специальных составов включает в себя статью 5.57 «Нарушение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций» (глава 5. «Административные правонарушения, посягающие на права граждан») и статью 19.30 «Нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса» (глава 19. «Административные правонарушения против порядка управления»). С 29 июня 2021 года Федеральным законом от 30 декабря 2020 г. № 531-ФЗ¹ КоАП РФ дополнен самостоятельным составом, регламентированным отдельной статьей 19.30.2., устанавливающей меры административной ответственности за нарушения при ведении ФИС «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении».

Сопоставление представленных статей, содержащих специальные составы, демонстрирует отсутствие в КоАП РФ единой универсальной нормы, охватывающей все случаи возможных нарушений и запретов, так широко сформулированных Законом об образовании, что в практике правоприменения приводит к неправомерному «додумыванию» юрисдикционных норм (Барабанова, Осинцев, 2016: 8–9).

Анализ судебной практики подтверждает данный вывод и свидетельствует о противоречивом характере решений судебных органов при квалификации составов правонарушений, установленных статьями 5.57 и 19.30 КоАП РФ.

Объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 5.57 КоАП РФ, образуют деяния, выразившиеся в нарушении или незаконном ограничении прав и свобод обучающихся

¹ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2020 г. N 531-ФЗ // Рос. газ. 2021. 12 января. № 2.

образовательных организаций, предусмотренных законодательством об образовании, либо нарушении установленного порядка реализации указанных прав и свобод.

В судебной практике встречаются решения, содержащие недопустимое расширительное толкование данной нормы и распространяющие действие данной статьи на нарушения иных требований специального законодательства, в частности нарушения санитарно-эпидемиологического законодательства в части устройства, содержания и организации режима работы образовательных организаций¹.

Постановлением Верховного Суда РФ от 24 июля 2019 г. № 32-АД19-7² данная позиция судов была признана необоснованной, квалификация деяния неправомерной, в связи с чем судебные акты были отменены, а производство по делу о привлечении лица к административной ответственности за нарушение прав и свобод обучающихся образовательных организаций прекращено в связи с отсутствием состава административного правонарушения, установленного ст. 5.57 КоАП РФ.

Значительная часть судебных решений о привлечении к административной ответственности в рамках ч. 1 ст. 19.30 КоАП РФ обусловлена наличием нарушений в виде отсутствия в договорах об оказании платных образовательных услуг требуемых нормативными актами сведений в полном объеме. Вместе с тем имеются различные варианты применения к совершенным административным правонарушениям норм ст. 2.9 КоАП РФ о малозначительности от прекращения производства по делу с мотивировкой «отсутствия существенной угрозы охраняемым общественным правоотношениям в сфере образования»³ до отрицания правовой возможности

¹ Постановление мирового судьи судебного участка № 1 Воскресенского района Саратовской области от 19 июня 2018 г. и последующие утвердившие данное постановление судебные акты (решение судьи Саратовского районного суда Саратовской области от 1 августа 2018 г.; постановление и.о. председателя Саратовского областного суда от 20 сентября 2018 г.). Документы опубликованы не были. Доступ из системы Гарант.

² Постановление Верховного Суда РФ от 24 июля 2019 г. № 32-АД19-7. Документ опубликован не был. Доступ из системы Гарант.

³ См. например: Решение Вологодского городского суда Вологодской области от 06 августа 2019 г. по делу № 12-1329/2019. Документ опубликован не был. Доступ из системы Гарант.

их использования ввиду формального состава административного правонарушения ч. 1 ст. 19.30 КоАП РФ и наличия фактов «пренебрежительного отношении юридического или должностного лица к исполнению своих обязанностей, которое заключается в несоблюдении требований законодательства в области образовательной деятельности»¹.

Также в рамках анализа правоприменительной практики удалось найти крайние случаи путаницы и подмены составов ст. 5.57 и ст. 19.30 КоАП РФ и вынесения неправомерных решений².

Необходимость совершенствования правового регулирования мер административной ответственности с позиции актуализации и систематизации составов административных правонарушений в сфере образования неоднократно становилась предметом исследования в научных публикациях (Крестинская, 2019: 237).

Однако несмотря на многочисленные предложения в научных трудах о необходимости обновления подходов к кодификации норм об административной ответственности за нарушение законодательства об образовании и их консолидации в самостоятельную главу, в проекте Федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (ID проекта 02/04/05-20/00102447, подготовлен Минюстом России 29.05.2020) группа специальных составов представлена практически аналогичными действующим статьям КоАП РФ, содержащимися в отдельных главах документа (статья 6.7. «Нарушение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся» в главе 6. Административные правонарушения, посягающие на права и свободы граждан, общественную нравственность; статья 34.41 «Нарушение требований к ведению образовательной деятельности и

¹ См. например: Решение Ленинского районного суда г. Кемерово Кемеровской области от 05 марта 2018 г. по делу N 12-38/2018. Документ опубликован не был. Доступ из системы Гарант.

² Постановление Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 20 февраля 2021 г. по делу N 16-340/2021

организации образовательного процесса» в главе 34. Административные правонарушения, посягающие на институты власти и порядок управления).

Без системной регламентации в законодательстве усиливаются противоречия в установлении правового содержания нарушений обязательных требований и административных правонарушений, разграничение которых является важным для выбора и применения мер административного принуждения определенного вида.

Отсутствие нормативных положений, устанавливающих четкую взаимосвязь правоприменения контрольно-надзорных процедур и процедур производства по делам об административных правонарушениях, на практике приводит к непоследовательному использованию контрольно-надзорных мер в сочетании с мерами административной ответственности, когда в условиях назначения отдельным должностным лицам административного наказания одновременно выдаются предписания об устранении нарушений обязательных требований образовательной организации, при этом в рамках разрешения судебных дел, отнесенных к подведомственности различных судов, действующих в рамках отдельных процессуальных кодексов.

Попытка законодателя во исполнение положений Закона о государственном контроле (надзоре)¹ в статье 93.1. Закона об образовании в редакции Федерального закона от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ² структурировать меры административного принуждения и нормативно закрепить их с учетом логической последовательности, на практике нивелировала научно обоснованный подход к разграничению нарушений обязательных требований и административных правонарушений, закрепив нарушение требований законодательства об образовании в качестве единого основания для применения всего комплекса мер принуждения, в том числе мер

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ // Рос. газ. 2020. 05 августа. № 171. Документ опубликован не был. Доступ из системы Гарант.

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: Федеральный закон от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ // Рос. газ. 2021. 18 июня. № 133.

административного наказания, без относительно характера нарушений и предполагаемых негативных последствий.

Практика правоприменения статьи в новой редакции к настоящему моменту является ограниченной, но анализ одного из имеющихся судебных решений по делу № А40-10514/2018¹ подтверждает не только противоречивость толкования представленной нормы, но и различные подходы юрисдикционных органов к оценке характера нарушений требований законодательства об образовании.

Представляется необходимым и первоочередным актуализировать действующее нормативное регулирование, закрепив нормативно перечень нарушений обязательных требований, выявление которых в ходе контрольно-надзорных мероприятий влечет за собой привлечение к административной ответственности.

Одной из серьезных проблем административно-деликтной практики применения мер административной ответственности в сфере образования считаем проблему предоставления правоприменителю нормативной возможности широкого усмотрения по персонификации субъектов административных правонарушений (Хазанов, 2019: 122).

Используемые критерии в судебной административной практике, обусловленные, в частности целью уклонения от высоких административных штрафов для юридических лиц при значительном количестве однотипных правонарушений или выполнения «статистических показателей», не могут быть признаны обоснованными и надлежащими, что безусловно требует единого законодательного решения.

В рамках образовательных отношений данная проблема приобретает концептуальный характер в связи с участием в них особых субъектов – научно-педагогических работников, которые не могут быть отнесены к должностным лицам, но вместе с тем наделены законом об образовании совокупностью не

¹ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 27 сентября 2021 г. по делу № Ф05-7109/19. Документ опубликован не был. Доступ из системы Гарант.

только прав и свобод, гарантий и компенсаций, но и ограничений, обязанностей и ответственности, которые установлены законодательством Российской Федерации (п.1 ст. 47 Закона об образовании).

Полагаем, что данные особенности должны быть учтены в рамках процесса модернизации административно-деликтного законодательства, который безусловно должен носить не избирательный, а системный характер, направленный на решение фундаментальных недостатков сложившейся системы административно-деликтного правоприменения (Хазанов, 2019: 119).

Актуальным направлением в рамках совершенствования правового регулирования мер административной ответственности полагаем разрешение вопроса в плоскости разграничения полномочий и процессуального взаимодействия юрисдикционных органов.

Органы контроля и надзора в сфере образования, наделенные широкими компетенциями при осуществлении контрольно-надзорных процедур и разрешении дел о нарушении обязательных требований, не включены в перечень лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях (глава 23 КоАП РФ), полномочия должностных лиц контрольно-надзорного органа ограничены правом составления протокола об административном правонарушении (п. 90 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ) и обжалования вынесенного судом постановления (ч. 1.1 ст. 30.1 КоАП РФ).

Главой 25 КоАП РФ данные должностные лица не отнесены к участникам производства по делам об административных правонарушениях, что на практике создает коллизионные ситуации их привлечения не только в качестве представителей административных органов по контролю и надзору в сфере образования, но и в качестве свидетелей¹.

В данных обстоятельствах в контексте проводимой реформы административного судопроизводства по-прежнему актуальным остается

¹ Решение Октябрьского районного суда города Мурманска от 26.02.2020 г. по делу № 12–86/2020 [сайт]. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 31.10.2020). Постановление Василеостровского районного суда города Санкт-Петербург от 16.09.2019 г. по делу № 5–490/2019 [сайт]. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 31.10.2020).

вопрос о перспективе и возможных вариантах перераспределения полномочий по разрешению административных дел, вытекающих из контрольно-надзорных отношений, в сторону возможного усиления правомочий контрольно-надзорного органа – Рособнадзора в правовом поле применения мер публично-правового реагирования за пределами административных санкций.

Анализ судебной практики с участием образовательных организаций высшего образования как объектов контрольно-надзорной деятельности Рособнадзора свидетельствует о колоссальной загруженности в первую очередь системы мировых судей преимущественно делами о незначительных нарушениях, влекущих привлечение к административной ответственности должностных лиц образовательных организаций путем взыскания административного штрафа в диапазоне от 500 рублей до 10 тысяч рублей.

Ключевым видом административного наказания, применяемым к объектам контроля (надзора) в сфере высшего образования, исходя из аналитических данных Рособнадзора стал административный штраф, средний размер которого в 2020 году составил 23,3 тыс. рублей, при этом устные замечания и предупреждения не получили своего распространения.

К сожалению, в большинстве случаев взыскание административного штрафа носит характер «для галочки» как подтверждение результативности проведенной проверки в рамках контрольно-надзорной деятельности и не направлено на защиту охраняемых правоотношений в образовательной сфере.

Поэтому при рассмотрении административных дел с участием образовательных организаций высшего образования широкое распространение получило применение положений п. 3.2 ст. 4.1 КоАП РФ о назначении наказания в виде административного штрафа в размере меньшем, чем минимальный размер административного штрафа, предусмотренный соответствующими статьями кодекса.

В частности, в Постановлении Мирowego судьи судебного участка № 2 Ханты-Мансийского судебного района от 26 октября 2018 г. № 5–7011/18¹ образовательной организации назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере половины от установленного минимального порогового значения санкции п. 1 ст. 19.30 в связи с «неоправданно карательным характером, не соответствующим тяжести правонарушения и степени вины лица, привлеченного к ответственности» по мнению судьи нарушения, связанного с отсутствием в договорах об оказании платных образовательных услуг отдельных сведений.

Анализ аналогичных судебных решений демонстрирует движение правоприменительной практики в разрез с общей тенденцией законодательного утверждения в КоАП РФ повышенных пороговых значений штрафных санкций за нарушения в сфере образования, что подчеркивает формализм применения административной ответственности.

Согласимся с позицией Кононова П. И. о необходимости трансформации института административной ответственности из «массового карательного юридического средства в наказание, подлежащее дифференцированному применению только в случаях, когда другие принудительные меры воздействия не провели к должному эффекту» (Кононов, 2017: 30).

Представленные в исследовании проблемы правового регулирования с учетом основных тенденций их практического применения свидетельствуют о важности рассмотрения вопроса совершенствования правового регулирования мер административной ответственности как одного из направлений модернизации механизма административно-правового регулирования государственного контроля и надзора в сфере высшего образования в Российской Федерации на этапе формирования новой модели контрольно-надзорной деятельности и проводимой административной реформы.

¹ Постановление Мирowego судьи судебного участка № 2 Ханты-Мансийского судебного района Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 26 октября 2018 г. № 5–7011/18. Документ опубликован не был. Доступ из системы Гарант.

Однако без гармонизации контрольно-надзорного законодательства и законодательства об административных правонарушениях невозможно создать эффективную систему органов административно-деликтной юрисдикции. Необходимы качественные изменения, определяющие правовую основу для мер административного принуждения в разрезе правового регулирования ключевых вопросов их содержания, процедур и регламентов применения с учетом особенностей их отдельных видов, а также устанавливающие оптимальные границы распределения полномочий по разрешению административных дел между различными юрисдикционным органами, что позволит обеспечить формирование и функционирование системы государственной контрольно-надзорной деятельности, сбалансированной и предсказуемой для субъектов образовательной деятельности, но при этом эффективно обеспечивающей защиту прав и законных интересов граждан в сфере высшего образования.

Библиографический список

1. Агамагомедова С. А. Государственный контроль и надзор в системе мер административного принуждения // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2021. № 4. С. 98–103.
2. Аникеенко Ю. Б. Административно-деликтное право: учебное пособие / Ю.Б. Аникеенко, Н.В. Новоселова; под общ. ред. канд. юрид. наук, проф. С.Д. Хазанова. Москва: ИНФРА-М, 2022. 293 с. URL: <https://znanium.com/catalog/product/1843055> (дата обращения: 12.12.2021). Режим доступа: по подписке.
3. Барабанова С. В. Особенности административной ответственности в сфере образования // Сибирское юридическое обозрение. 2019. № 4. С. 550–557.
4. Барабанова С. В., Осинцев Д. В. Административно-юрисдикционный статус образовательной организации и педагогических работников //

Ежегодник российского образовательного законодательства. Том 11. 2016. С. 5–16.

5. Баранова С. А. Обеспечение права на образование путем применения мер административной ответственности // Юридическое образование и наука. 2017. № 11. С. 16–19.

6. Бахрах Д. Н., Барабанова С. В. Проблемы и пробелы правового регулирования ответственности в сфере образования // Ежегодник российского образовательного законодательства. Том 3. № 2. 2008. С. 51–63.

7. Кононов П. И. О некоторых актуальных направлениях модернизации законодательства Российской Федерации об административной ответственности // Вестник Омской юридической академии. Том 14. № 4. 2017. С. 27–31.

8. Крестинская Л. В. Административная ответственность за нарушение законодательства об образовании в Российской Федерации и Республике Казахстан // Сибирское юридическое обозрение. 2019. 16 (2). С. 234–239.

9. Куров С.В. Образовательно-правовая ответственность как разновидность юридической ответственности // Юрист вуза. 2008. №8. С. 4–10.

10. Стахов А.И. Административно-принудительные меры, применяемые во внесудебном и судебном административно-процессуальном порядке в ходе государственного контроля и надзора // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 3 (128). С. 109–117.

11. Хазанов С. Д. Модернизация законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: методология, теория, инструментарий // Актуальные проблемы и перспективы административного права и административно-процессуального права: Сборник научных статей. М, 2019. С.119–126.

Elena Petrovna Kotsyurko

Head of administrative of the Yugra State

University,

Graduate student of the Department of

Administrative law of the Ural State Law

University, Khanty-Mansiysk, Russia

e-mail: Kotsyurkoe@gmail.com

IMPROVEMENT OF LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY MEASURES IN HIGHER EDUCATION

Abstract: The article based on the analysis of scientific publications, current regulatory legal acts and their drafts, materials of law enforcement practice, considers topical problems of the legal content and application of administrative responsibility measures in the implementation of state control (supervision) in higher education, separate directions for improving their legal regulation are formulated.

Keywords: higher education, legal regulation, administrative responsibility, administrative coercion, the state control (supervision) in higher education

Лифанов Дмитрий Максимович
аспирант кафедры административного права
Уральский государственный юридический
университет им. В.Ф. Яковлева
Россия, Екатеринбург
e-mail: d.m.lifanov@uslu.su

**К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ
«АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СПОР» И
«АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЖАЛОБА»**

Аннотация: В данной статье дается сравнительный анализ подходов, сложившихся в доктрине административного права и законодательстве, к определению понятий административно-правового спора и жалобы. Рассмотрено соотношение указанных понятий на основе обобщения различных научных точек зрения и положений действующего законодательства. Делается вывод о том, что одним из основополагающих элементов юридической конструкции административно-правового спора является административная жалоба, выражающее требование, обращенное к органу публичной власти или его должностному лицу, о признании оспариваемого акта незаконным, защите прав и законных интересов конкретного лица либо группы лиц.

Ключевые слова: административно-правовой спор, административная жалоба, соотношение, юридический конфликт, разногласие

Закрепление в Федеральном законе от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее - Закон об обращениях граждан¹) понятия жалоба ввиду недавнего изменения законодательства о досудебном обжаловании требует уточнения, поскольку данное понятие лежит в основе юридической конструкции административно-правового спора, категории более высокого порядка.

К вопросу теоретического осмысления категории правового спора и административно-правового спора, в частности, на протяжении длительного

¹ Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ, 08.05.2006, № 19, ст. 2060.

периода времени неоднократно обращались многие исследователи (Чечот, 1967: 47-48; Петухов, 1981: 8-9; Лупарев: 2003; Зеленцов: 2005; Хаманева, 2006: 5-13). Интерес к исследованию данной проблематики впервые отмечается во второй половине прошлого столетия, когда категория административный спор стала рассматриваться через призму правонарушения либо помех, создаваемых перед административными органами в процессе осуществления ими своих полномочий (Петухов, 1981: 8-9). Тем самым, подчеркивался негативный аспект в сущностно-содержательной характеристике понятия административный спор. Однако в современной доктрине административного права данное понятие рассматривается с другой точки зрения, в соответствии с которой под административно-правовым спором понимается как форма правомерных действий, обеспечивающая защиту нарушенного субъективного права или законного интереса лиц в сфере публичного права (Зеленцов, 2005: 8).

Несколько иначе подходит к определению административно-правового спора профессор Н.Ю. Хаманева. Она определяет административно-правовой спор как разновидность юридического конфликта, возникающего между частным и властным субъектом (Хаманева, 2006: 5-13). Однако данная точка зрения разделяется некоторыми исследователями не в полной мере. Как отмечает профессор Е.Б. Лупарев, не все административно-правовые споры могут возникать на основе конфликта (Лупарев: 2003, 30). Трудно не согласиться с позицией ученого в том, что не любой спор может являться конфликтом. Вместе с тем предложенный подход к определению административно-правового спора через категорию конфликта представляется обоснованным, поскольку буквальное толкование данного понятия, представленное в Толковом словаре русского языка, означает серьезное разногласие, спор. Исходя из этого, административно-правовой можно определить как разногласие, возникающее между частными лицами и органами публичной власти по поводу «законности использования этими органами публичных полномочий в отношениях с частными лицами»

(Зеленцов, Ястребов: 2017). Представляется, что дефиниция административно-правового спора, содержащая термин разногласия, отражает его подлинные свойства, выражающиеся в столкновении интересов субъектов административно-правовых отношений по поводу их прав, свобод и законных интересов.

Как уже было отмечено выше, в действующем законодательстве о порядке рассмотрения обращений граждан представлено определение понятия жалоба. В соответствии с п. 4 ст. 4 Закона об обращениях граждан жалобой признается просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц. На наш взгляд, предложенная законодателем дефиниция не позволяет сформировать понимание юридической природы и сущности жалобы как правового средства, обеспечивающего защиту прав, свобод и законных интересов граждан. В этой связи следует согласиться с некоторыми позициями авторов к определению данного понятия, имеющих в юридической литературе по исследуемому вопросу. В частности, профессор Д.Н. Бахрах административную жалобу определяет как обращение лица к компетентному субъекту с *требованием* (выделено мной - Д.Л.) восстановления нарушенных прав или пресечения их нарушения (Бахрах, Семенов, 2003: 118-131);. В свою очередь, Б.В. Маслов дает следующее определение понятия жалоба - это «требование гражданина о восстановлении его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц» (Маслов, 2008: 22). Аналогичной точки зрения придерживаются и другие исследователи, указывая на необходимость закрепления соответствующей дефиниции в Законе об обращениях граждан (Калинина, 2013: 92).

Рассматривая соотношение категорий «административно-правовой спор» и «административная жалоба», необходимо отметить, что действующее законодательство закрепляет понятие жалобы, но не

предусматривает определения дефиниции административно-правового спора. С другой стороны, юридическая категория административно-правовой спор обстоятельно изучена в научной литературе, в то время как исследования, посвященные проблематике административной жалобы, немногочисленны. Вместе с тем проведенный анализ научной литературы позволяет выделить следующие аспекты соотношения вышеуказанных категорий.

Так, профессор И.В. Панова возникновение административного спора связывает с административной жалобой или административным иском (Панова, 2012: 78). С этой точки зрения, административная жалоба наряду с административным иском выступает в качестве правового средства, обеспечивающего разрешение административно-правового спора. Следует отметить, что некоторые ученые обоснованно относят жалобу к средствам разрешения административно-правового спора. При этом обращается внимание на возможность разграничения категорий «административная жалоба» и «административный иск» (Масленников, 1998: 23-25; Жуйков, 2006: 9; Стариков, 2002: 323; Смирнова: 2007).

Жалобу как инструмент защиты прав и интересов граждан рассматривают и другие исследователи. В частности, Ю.Е. Черепанова определяет административную жалобу как один из способов разрешения административно-правового спора в досудебном (административном) порядке. При этом исследователь проводит разграничение административных производств по рассмотрению жалоб и споров, которые являются «процессуальными формами деятельности субъектов исполнительной власти и других субъектов публичного управления» (Бажукова, Каплунов, Кудин, 2015: 348-349).

По мнению профессора Н.Ю. Хаманевой, «основанием возникновения административно-правового спора является обращение гражданина в форме жалобы (заявления), которая рассматривается как реакция лица на нарушение его прав и свобод в сфере государственного управления» (Хаманева, 2006: 5-13). Аналогичной точки зрения придерживается и профессор Е.Б. Лупарев,

выделяя в качестве основания возникновения процедуры разрешения административно-правового спора жалобу лица (Лупарев, 2003: 148). Нельзя не согласиться с позицией ученого в том, что Конституционный Суд РФ наделен полномочием по проверке конституционности законов, примененных или подлежащих применению в конкретном деле, на предмет нарушения конституционных прав и свобод граждан, которое он реализует на основании жалоб граждан (Лупарев, 2003: 29-31). Следуя данной логике, можно прийти к выводу, что административная жалоба является одной из важнейших предпосылок формирования административных дел спорного характера, возникающих между участниками административно-правовых отношений.

Подводя итог, сравнительный анализ категорий «административно-правовой спор» и «административная жалоба» указывает на то, что одним из основополагающих элементов юридической конструкции административно-правового спора является административная жалоба, выражающее требование, обращенное к органу публичной власти или его должностному лицу, о признании оспариваемого акта незаконным, защите прав и законных интересов конкретного лица либо группы лиц.

Библиографический список

1. Административно-процессуальное право : учебник / Ю. В. Бажукова, А. И. Каплунов, В. А. Кудин [и др.]. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2015. С. 348-349.
2. Жуйков В.М. Права человека и власть закона. - М.: Статут, 2006. - С.9.
3. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: Монография. - М.: Изд-во РУДН, 2005. - С. 8.
4. Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: Статут, 2017. 768 с.

5. Бахрах Д.Н., Семенов А.В. Понятие «административная жалоба» / Административное право на рубеже веков: Межвузовский сборник научных трудов. - Екатеринбург: Изд-во Урал. Ун-та, 2003. - С. 118-131.
6. Калинина С.В. Административная жалоба как средство защиты нарушенных прав, свобод или законных интересов гражданина // Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право». 2013. №19 (120). С. 92.
7. Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры: дисс. ... докт. юрид. наук. Воронеж, 2003. С. 30.
8. Лупарев Е. Б. Соотношение административно-правовых и других категорий юридических споров // Российская юстиция. – 2003. – № 1. – С. 29–31.
9. Маслов Б.В. Институт обращений граждан в административном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 22.
10. Масленников М. Можно ли считать жалобу административным иском // Российская юстиция. - 1998. - №5. - С.23-25.
11. Панова И. В. Проблемы рассмотрения административных дел // Вестник ВАС РФ. 2012. № 4. С. 78.
12. Петухов А.П. Административный процесс в юрисдикционной деятельности органов советского государственного управления: автореф. ... дисс. канд. юр. наук. - Л., 1981. - С. 8-9;
13. Смирнова Е.В. Становление и развитие административной юстиции в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007.
14. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В 3-т. - Т.2. - М., 2002. - С.323.
15. Чечот Д.М. Судебная защита субъективных прав и интересов // СГП. - 1967. - № 8. С. 47-48.
16. Хаманева Н. Ю. Административно-правовые споры: проблемы и способы их разрешения // Государство и право. 2006. № 11. С. 5–13.

Graduate student
Ural State Law University
named after V.F. Yakovlev
Department of Administrative Law
Russia, Yekaterinburg
e-mail: d.m.lifanov@uslu.su

**ON THE QUESTION OF THE RELATIONSHIP OF THE CONCEPTS
"ADMINISTRATIVE LEGAL DISPUTE" AND "ADMINISTRATIVE
COMPLAINT"**

Abstract: This article provides a comparative analysis of the approaches that have developed in the doctrine of administrative law and legislation to the definition of the concepts of an administrative-legal dispute and complaint. The correlation of these concepts is considered on the basis of generalization of various scientific points of view and provisions of the current legislation. It is concluded that one of the fundamental elements of the legal structure of an administrative-legal dispute is an administrative complaint expressing a demand addressed to a public authority or its official to recognize the disputed act as illegal, to protect the rights and legitimate interests of a particular person or group of persons.

Key words: administrative-legal dispute, administrative complaint, ratio, legal conflict, disagreement.

Электронное научное издание

**Законодательство Российской Федерации об административных
правонарушениях:**

после реформы, перед реформой

Материалы международной научно-практической конференции,
посвященной памяти Д.Н. Бахраха
(Екатеринбург, 10 ноября 2021 года)

Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева

Издается в авторской редакции

Ответственный за выпуск: *С.Д. Хазанов*

Техническая обработка материалов: *Д.М. Лифанов*

Подписано к использованию 15.09.2022

Согласно п.1 ч.2 ст.1, п.1 ч.4 ст.11

Федерального закона от 29.12.2010 г. № 436-ФЗ

маркировке не подлежит

Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева

620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21

Кафедра административного права

Тел. (343) 367-40-76

Минимальные системные требования: ОС Windows XP/Vista/7/8/8.1/10, RAM

512 МВ и выше, необходимо на винчестере: 4,5 Мб, CD/DVD- привод,

программные средства для просмотра pdf-файлов Объем издания: 6,5 Мб, 1

электрон.опт. диск (CD-ROM). Тираж 500 экз.