

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-3-339-349



Оригинальная научная статья

## Об интегративной взаимосвязи внесудебного и судебного разрешения административно-деликтных дел

Наталья Викторовна Ландерсон\*

✉ nvt888@mail.ru

Ул. Новочеремушкинская, 69, Москва, 117418, Россия

**Аннотация.** В статье рассмотрены некоторые особенности интегративной взаимосвязи публичной администрации и судов по двум видам административно-деликтных дел: 1) об административных правонарушениях (или иначе – об административно-наказуемых деликтах, поскольку рассмотрение и разрешение данной категории административно-деликтных дел по существу влечет назначение административных наказаний по правилам, предусмотренным КоАП РФ); 2) о нарушениях обязательных требований, выявляемых и пресекаемых органами публичной администрации в ходе контрольно-надзорного производства (или иначе – об административно-устраняемых деликтах, поскольку рассмотрение и разрешение данной категории административно-деликтных дел по существу влечет применение такой меры административного принудительно-восстановительного воздействия, как внесение предписания об устранении нарушений обязательных требований по правилам, предусмотренным действующим законодательством РФ, регулирующим порядок осуществления контрольно-надзорного производства). На основе анализа норм действующего законодательства Российской Федерации и судебной практики выявлены некоторые проблемные аспекты, требующие внимания со стороны ученых и законодателей, предложены возможные варианты их решения: 1) дополнить ст. 28.8 КоАП РФ, предусмотрев, что при составлении протокола об административном правонарушении, рассмотрение которого отнесено к компетенции другого органа, выносится определение о передаче материалов дела по подведомственности (если дело подлежит рассмотрению органом публичной администрации) или по подсудности (если дело подлежит рассмотрению в суде общей юрисдикции); 2) в качестве альтернативного варианта дальнейшего совершенствования административно-процессуального законодательства РФ предложен для обсуждения среди ученых и законодателей вопрос о применении единого алгоритма процессуальных действий органов публичной администрации при направлении материалов административно наказуемых дел в суд путем подачи заявления с требованием о привлечении к административной ответственности, как это уже предусмотрено в гл. 25 АПК РФ. А в случае необходимости при передаче материалов административно-наказуемого дела на рассмотрение от одного органа публичной администрации в другой внесудебный орган (орган публичной администрации) можно предусмотреть вынесение определения о передаче материалов дела на рассмотрение; 3) урегулировать в КАС РФ в виде самостоятельной главы «Производство по административным делам об аннулировании лицензии и (или) разрешения» и предусмотреть единый порядок рассмотрения и разрешения судом административных дел данной категории по административным исковым заявлениям органов публичной администрации.

**Ключевые слова:** административно-устраняемые деликты (нарушения обязательных требований); административно наказуемые деликты (административные правонарушения); административно-деликтные дела; контрольно-надзорное производство органов публичной администрации по выявлению и пресечению нарушений обязательных требований, производство по делам об административных правонарушениях.

**Для цитирования:** Ландерсон Н. В. Об интегративной взаимосвязи внесудебного и судебного разрешения административно-деликтных дел // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 3. С. 339–349. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-339-349>

© Ландерсон Н. В., 2021

\* Доцент кафедры административного права и процесса им. Н. Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук, доцент; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8985-3653>

Original scientific article

## On the Integrative Interconnection of Extrajudicial and Judicial Resolution of Administrative-Tort Cases

Natalia V. Landerson\*\*

✉ nvt888@mail.ru

69 Novocheremushkinskaya st., Moscow, 117418, Russia

**Abstract.** The article considers some features of the integrative relationship between public administration and courts in two types of administrative-tort cases: 1) in cases of administrative offences (or otherwise – in cases of administrative-punishable torts, since the consideration and resolution of this category of administrative-tort cases essentially entails the appointment of administrative penalties according to the rules provided for by Code of the Russian Federation on Administrative Offences); 2) in cases of violations of mandatory requirements detected and suppressed by public administration bodies during control and supervisory proceedings (or otherwise – in cases of administrative-avoidable violations, since the consideration and resolution of this category is administrative-tort cases on the merits entail the application of such a measure of administrative enforcement and restorative influence as the introduction of an order to eliminate violations of mandatory requirements under the rules provided for by the legislation of the Russian Federation: 1) add Article 28.8 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offences, providing that when drawing up a protocol on an administrative offense, the consideration of which is attributed to the competence of another body, a decision is made on the transfer of the case materials by authority (if the case is subject to consideration by a public administration body) or by jurisdiction (if the case is subject to consideration in a court of general jurisdiction); 2) as an alternative option for further improvement of the administrative-procedural legislation of the Russian Federation, the issue of applying a single algorithm of procedural actions of public administration bodies when sending materials of administrative-punishable cases to the court by filing an application with a requirement to bring to administrative responsibility, as already provided for in Chapter 25 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offences, is proposed for discussion among scientists and legislators. And if it is necessary to transfer the materials of an administratively punishable case for consideration from one public administration body to another non-judicial body (public administration body), it is possible to provide for a ruling on the transfer of the case materials for consideration; 3) to regulate in the Code of the Russian Federation on Administrative Offences in the form of an independent chapter “Proceedings in administrative cases on the cancellation of a license and (or) permit” and provide for a single procedure for the review and resolution by the court of administrative cases of this category on administrative claims of public administration bodies.

**Keywords:** administrative-avoidable torts (violations of mandatory requirements); administrative-punishable torts (administrative offenses); administrative-tort cases; control and supervisory proceedings of public administration bodies to identify and suppress violations of mandatory requirements; proceedings in cases of administrative offenses.

**For citation:** Landerson N. V. On the Integrative Interconnection of Extrajudicial and Judicial Resolution of Administrative-Tort Cases. *Siberian Law Review*. 2021;18(3):339-349. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-339-349> (In Russ.).

### ВВЕДЕНИЕ

В современной теории административного права имеется немало трудов ученых-административистов, посвященных административно-деликтному праву [1, с. 175–180], субъектам административных правоотношений, наделенных государственными властными публичными полномочиями, которые можно определить

как органы публичной администрации (органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, иные административно-публичные органы), обеспечивающие исполнение норм действующего законодательства Российской Федерации в сферах административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства [2, с. 68–78; 3–5].

© Landerson N. V., 2021

\*\* Associate Professor of the N. G. Salishcheva Department of Administrative Law and Procedure at the Russian State University of Justice, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8985-3653>

В сфере административно-охранительной деятельности государства органы публичной администрации наделены административно-деликтными полномочиями, в ходе реализации которых данные органы взаимодействуют с судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

Учеными-административистами разработана теория интегративной взаимосвязи судебного и внесудебного порядков разрешения административно-деликтных дел, возникающих из контрольно-надзорных отношений<sup>1</sup>, а также научно-обоснованное понимание о разделении взаимосвязи исполнительного (внесудебного) и судебного административно-процессуальных порядков разрешения административно-деликтных дел на альтернативную (выборочную), трансмиссионную (передаточную), ступенчатую (последовательную)<sup>2</sup>.

При изучении вопроса об интегративной взаимосвязи органов публичной администрации и судов при рассмотрении и разрешении административно-деликтных дел был использован сравнительно-правовой анализ процессуальных норм действующего законодательства Российской Федерации и обзор судебных решений по данным категориям дел.

Разделяя фундаментальные основы данной теории, рассмотрим особенности интегративной взаимосвязи публичной администрации и судов по двум видам административно-деликтных дел:

1) об административных правонарушениях (или иначе – об административно наказуемых деликтах, поскольку рассмотрение и разрешение данной категории административно-деликтных дел по существу влечет назначение административных наказаний по правилам, предусмотренным Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ);

2) о нарушениях обязательных требований, выявляемых и пресекаемых органами публичной администрации в ходе контрольно-надзорного производства (или иначе – об административ-

но устранимых деликтах, поскольку рассмотрение и разрешение данной категории административно-деликтных дел по существу влечет применение такой меры административного принудительно-восстановительного воздействия, как внесение предписания об устранении нарушений обязательных требований по правилам, предусмотренным действующим законодательством РФ, регулирующим порядок осуществления контрольно-надзорного производства<sup>3</sup>). Заметим, что классификация административно-деликтных дел на дела об административных правонарушениях и на дела о нарушениях обязательных требований обозначена в современной теории административного процесса и категорирования административных дел, разработанной профессором А. И. Стаховым [6, с. 282; 7, с. 8–15; 8, с. 33–50].

Рассмотрим более подробно особенности взаимодействия органов публичной администрации и судов по административно-деликтным делам, с учетом анализа норм действующего законодательства Российской Федерации (КоАП РФ, гл. 25 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ), Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» и др.), регулирующего порядок осуществления производства по делам об административных правонарушениях и контрольно-надзорного производства, в основе которых обеспечивается движение административно-деликтных дел, рассмотрение и разрешение их по существу.

#### СПЕЦИФИКА ИНТЕГРАТИВНОЙ ВЗАИМОСВЯЗИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ И СУДОВ В ДЕЛАХ ОБ АДМИНИСТРАТИВНО НАКАЗУЕМЫХ ДЕЛИКТАХ

При осуществлении производства по делам об административных правонарушениях

<sup>1</sup> Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России : учеб. для вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2020. С. 104.

<sup>2</sup> Стахов А. И., Порываев С. А., Мустафина-Бредихина Д. М. Внесудебное и судебное разрешение административно-деликтных дел, возникающих из контрольно-надзорных отношений : науч.-практ. пособие / под ред. А. И. Стахова. М. : РГУП, 2021. С. 6–40.

<sup>3</sup> См., напр.: *О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля* : федер. закон от 26 дек. 2008 № 294-ФЗ (ред. от 8 дек. 2020 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 1 марта 2021 г.) ; *О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации* : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ : вступ. в силу с 1 июля 2021 г. ; *О валютном регулировании и валютном контроле* : федер. закон от 10 дек. 2003 г. № 173-ФЗ (ред. от 24 февр. 2021, с изм. и доп., вступ. в силу с 28 февр. 2021 г.) ; *О защите конкуренции* : федер. закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 17 февр. 2021 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

(административно наказуемых деликтах) органы публичной администрации (органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, иные органы и организации, их должностные лица, наделенные административно-деликтными публичными полномочиями<sup>4</sup>) обеспечивают взаимодействие между собой, а также с судами общей юрисдикции и арбитражными судами в следующих случаях:

1) направления органом публичной администрации материалов дела об административном правонарушении в суд для рассмотрения и разрешения по существу (ст.ст. 28.8, 29.4, ч. 2 ст. 29.9 КоАП РФ);

2) возвращения из суда в орган публичной администрации материалов дела об административном правонарушении на доработку (ч. 1 п. 4 ст. 29.4 КоАП РФ);

3) обеспечения принудительного исполнения административных наказаний, назначенных в судебном порядке (гл. 32 КоАП РФ);

4) реализации должностным лицом органа публичной администрации, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, права обжалования постановления суда по делу об административном правонарушении (ст. 30.1 КоАП РФ) и оспаривания решения арбитражного суда по делу о привлечении индивидуального предпринимателя и юридического лица к административной ответственности в соответствии с § 1 гл. 25 АПК РФ.

Каждый из обозначенных выше случаев является основанием для взаимодействия органов публичной администрации и судов по делам об административно наказуемых деликтах, внешней процессуальной формой выражения которого вполне логичным и целесообразным является принятие административно-процессуального решения в виде определения или иного процессуального документа.

Например, при необходимости возвращения материалов дела об административном правонарушении на доработку в орган, должностному лицу, которые составили протокол об административном правонарушении, выносятся определение (ч. 1 п. 4 ст. 29.4 КоАП РФ); при направлении материалов дела об административном правонарушении в арбитражный суд, административный орган (орган публичной администрации) составляет заявление с требованием о привлечении к административной ответственности индивидуального предпринимателя или юридического лица, которое служит процессуальным основанием для возбуждения арбитражным судом производства по делу о привлечении к административной ответственности в порядке, предусмотренном § 1 гл. 25 АПК РФ. При необходимости передачи материалов дела об административном правонарушении в ходе подготовки дела к рассмотрению или по результатам рассмотрения дела, когда речь идет о взаимодействии двух органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, их должностных лиц, судей, предусмотрено вынесение определения (ч. 1 п. 4 и п. 5 ст. 29.4, ч. 2 п. 1 и п. 2 ст. 29.9 КоАП РФ).

Однако в случае, когда орган публичной администрации принимает решение о направлении протокола об административном правонарушении с приобщенными к нему доказательствами в суд общей юрисдикции (мировой суд, районный суд, военный суд), как правило, ограничиваются оформлением сопроводительного письма с описью<sup>5</sup>, поскольку процессуальная форма данного решения в ст. 28.8 КоАП РФ не урегулирована.

При передаче материалов дел об административных правонарушениях на рассмотрение во внесудебном порядке органы публичной администрации применяют служебные формы

<sup>4</sup> Например, полномочиями по возбуждению дел и составлению протоколов об административных правонарушениях в соответствии с ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ наделяются должностные лица Банка России, инспектора Счетной палаты РФ, члены комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, должностные лица государственных внебюджетных фондов, а также должностные лица государственных учреждений, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, в том числе должностные лица Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос», должностные лица коллегиальных органов, уполномоченных выносить постановление о наложении административного штрафа (административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав), капитаны морских судов и др.

<sup>5</sup> См., напр.: *Об утверждении Инструкции о порядке передачи дел об административных правонарушениях на рассмотрение в другой таможенный орган Российской Федерации* : приказ ФТС России от 24 апр. 2007 г. № 525 (ред. от 24 окт. 2016 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

взаимодействия путем составления не только сопроводительных писем, но и служебных записок<sup>6</sup> и др.

В некоторых случаях вопрос о передаче материалов дел об административных правонарушениях на рассмотрение, в том числе в суд общей юрисдикции, регулируется нормативными правовыми актами органов публичной администрации, наделенных административно-деликтными полномочиями. Например, приказом ФССП России предусмотрено вынесение определения о направлении протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности<sup>7</sup>, в утвержденном бланке которого содержатся правила обжалования данного определения в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела в течение 10 суток со дня получения копии определения, которые противоречат положениям ст. 30.1 КоАП РФ, поскольку данный вид определений обжалованию не подлежит. Приказом Росприроднадзора утверждена также процессуальная форма направления протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности в виде определения, в котором предусмотрена отметка о вручении (направлении по почте), дата, номер заказного письма, уведомления<sup>8</sup>. Приказом Рослесхоза утверждены три процессуальные формы определений: 1) о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности (Приложение № 14); 2) о передаче дела на рассмотрение по подведомственности (Приложение

№ 19); 3) о передаче дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначать административные наказания иного вида или размера либо применять иные меры воздействия (Приложение № 22)<sup>9</sup>, последние два из которых в соответствии с ч. 2 п. 1 и п. 2 ст. 29.9 КоАП РФ могут быть вынесены по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении, а первое – на основании п. 5 ч. 1 ст. 29.4 и п. 9 ч. 1 ст. 29.7 КоАП РФ – в ходе подготовки или рассмотрения дела по существу. При этом в образцах данных определений предусмотрено, что судье или иному органу, получившему материалы дела на рассмотрение, вручается не оригинал, а только копия данного определения, устанавливается порядок направления данного определения заказной корреспонденцией с уведомлением. Ни в одном из утвержденных образцов выше обозначенных определений, к сожалению, не указана ссылка на ст. 28.8 КоАП РФ, которая непосредственно предусматривает направление протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности. Приказом Казначейства установлены два вида определений: 1) о передаче дела об административном правонарушении судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначать административные наказания иного вида (применять иные меры воздействия в соответствии с законодательством Российской Федерации) (Приложение № 25); 2) о передаче дела об административном правонарушении по подведомственности (Приложение № 26)<sup>10</sup>. В каждом из них предусмотрено основание для вынесения по результатам рассмотрения дела согласно ч. 2 п. 1 и п. 2

<sup>6</sup> Протокол об административном правонарушении и другие материалы дела служебной запиской на имя начальника Правового управления ФАС России, подписанной начальником структурного подразделения ФАС России, либо его заместителем, ответственным за обеспечение осуществления производства по делам (об административных правонарушениях), не позднее 2 рабочих дней с момента составления протокола передаются в Правовое управление ФАС России (см.: п. 4.1 приказа ФАС России от 19 июля 2019 г. № 980/19 «Об утверждении регламента подготовки и ведения дел об административных правонарушениях в центральном аппарате ФАС России») (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>7</sup> Приложение № 183 приказа ФССП России от 4 мая 2016 г. № 238 «Об утверждении примерных форм процессуальных документов, применяемых должностными лицами Федеральной службы судебных приставов в процессе исполнительного производства» (ред. от 25 октября 2019 г.) (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>8</sup> Приложение 15 к приказу Росприроднадзора от 30 апреля 2014 г. № 262 «Об оформлении процессуальных документов при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях и по результатам надзорной деятельности» (ред. от 14 мая 2019 г.) (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>9</sup> Об оформлении процессуальных документов при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях и государственного контроля (надзора) : приказ Рослесхоза от 7 мая 2018 г. № 405. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Об утверждении Порядка осуществления производства по делам об административных правонарушениях в центральном аппарате Федерального казначейства : приказ Казначейства России от 30 нояб. 2016 г. № 437 (ред. от 9 дек. 2020 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ст. 29.9 КоАП РФ. Обратим внимание на то, что на основании данных определений предусмотрена уже передача дела об административном правонарушении, а не протокола об административном правонарушении и других материалов. Кроме того, в утвержденных образцах определений не предусмотрена также ссылка на ст. 28.8 КоАП РФ. Данная ситуация обусловлена тем, что процессуальное решение в виде определения о передаче материалов дела об административном правонарушении на рассмотрение по подведомственности может быть вынесено только на стадии подготовки дела к рассмотрению в том случае, если рассмотрение дела не относится к компетенции органа, должностного лица (ст. 29.4 КоАП РФ) или по результатам разрешения дела (ч. 2 п. 1 и п. 2 ст. 29.9 КоАП РФ). Суды общей юрисдикции, рассматривая дела об административных правонарушениях, применяя положения ст. 29.4 и ч. 2 ст. 29.9 КоАП РФ и разъяснения Пленума Верховного Суда РФ, выносят определение о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела по подведомственности или подсудности в соответствующий орган, уполномоченный рассматривать дело (пп. 3 и 4)<sup>11</sup>. В данном случае вполне логично прослеживается разделение на подведомственность и подсудность с учетом особенностей административно-деликтных полномочий органов публичной администрации и судов общей юрисдикции.

Наряду с этим на основании ст. 28.8 КоАП РФ дело об административном правонарушении (протокол об административном правонарушении и процессуально оформленные доказательства по делу) может быть направлено на рассмотрение в суд тем органом публичной администрации, который не уполномочен рассматривать дело, отнесенное к исключительной компетенции суда (ч. 1, ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ). Учитывая то обстоятельство, что в ст. 28.8 КоАП РФ процессуальная форма направления протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение в уполномоченный орган или в суд общей юрисдикции не определена, а анализ содержания утвержденных нормативно-правовыми актами публичной администрации образцов процессуальных определений свидетельствует о несоот-

ветствии положениям КоАП РФ, представляется необходимым вести речь о внесении дополнений в ст. 28.8 КоАП РФ, предусмотрев, что при составлении протокола об административном правонарушении, рассмотрение которого отнесено к компетенции другого органа, выносится определение о передаче материалов дела по подведомственности (если дело подлежит рассмотрению органом публичной администрации) или по подсудности (если дело подлежит рассмотрению в суде общей юрисдикции).

В качестве альтернативного варианта дальнейшего совершенствования административно-процессуального законодательства РФ можно предложить для обсуждения среди ученых и законодателей вопрос о применении единого алгоритма процессуальных действий органов публичной администрации при направлении материалов административно наказуемых дел в суд путем подачи заявления с требованием о привлечении к административной ответственности, как это уже предусмотрено в гл. 25 АПК РФ. А в случае необходимости при передаче материалов административно наказуемого дела на рассмотрение от одного органа публичной администрации в другой внесудебный орган (орган публичной администрации) можно предусмотреть вынесение определения о передаче материалов дела на рассмотрение, о чем также свидетельствует уже складывающаяся практика нормативного правового урегулирования данного вопроса в дополнение к действующему КоАП РФ.

Органы публичной администрации и суды общей юрисдикции, арбитражные суды взаимодействуют между собой при возвращении материалов дела об административном правонарушении на доработку путем вынесения определения (ч. 1 п. 4 ст. 29.4 КоАП РФ). Получив материалы дела на доработку, орган публичной администрации обязан устранить недостатки и вернуть материалы дела об административном правонарушении с внесенными в них изменениями и дополнениями судье, иному органу, должностному лицу (ч. 3 ст. 28.8 КоАП РФ). При этом процессуальная форма повторной передачи материалов данного дела на рассмотрение в суд общей юрисдикции КоАП РФ также не установлена. Та же ситуация прослеживается и при повторном направлении

<sup>11</sup> О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 19 дек. 2013 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

доработанных материалов дела об административном правонарушении в арбитражный суд. Представляется, что речь нужно вести об определении о повторной передаче материалов дела об административном правонарушении на рассмотрение и вносить соответствующие дополнения в ч. 3 ст. 28.8 КоАП РФ. В этой же норме необходимо учесть особенности подачи заявления в арбитражный суд с требованием о привлечении к административной ответственности индивидуального предпринимателя или юридического лица, в том числе при повторном направлении доработанных материалов в случае возвращения их из арбитражного суда.

Таким образом, в рамках данного вопроса были рассмотрены лишь некоторые проблемные аспекты правового регулирования административно-процессуальных форм взаимодействия органов публичной администрации и судов общей юрисдикции, арбитражных судов при осуществлении административно-деликтных полномочий в ходе производства по делам об административно наказуемых деликтах применительно к рассмотрению и разрешению дел данной категории по существу, без обращения к вопросу о взаимодействии данных органов в ходе принудительного исполнения административных наказаний, назначенных в судебном порядке, в том числе о реализации должностным лицом органа публичной администрации, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, права на обжалование (опротестование) решений по делам об административных правонарушениях, вынесенных компетентными судебными органами.

#### СПЕЦИФИКА ИНТЕГРАТИВНОЙ ВЗАИМОСВЯЗИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ И СУДОВ В ДЕЛАХ ОБ АДМИНИСТРАТИВНО УСТРАНИМЫХ ДЕЛИКТАХ

При осуществлении контрольно-надзорного производства на уполномоченные контрольно-

надзорные органы публичной администрации возлагается обязанность выявлять и пресекать нарушения обязательных требований<sup>12</sup>, установленных действующим законодательством РФ в соответствующей сфере деятельности. Признавая нарушение обязательных требований устранимыми, контрольно-надзорный орган публичной администрации вправе вынести предписание о необходимости его устранения, не возбуждая при этом производства по делу об административном правонарушении. А в случае невыполнения предписания об устранении нарушений обязательных требований контрольно-надзорный орган публичной администрации вправе возбудить производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.5 КоАП РФ, и направить материалы дела с доказательствами в суд для вынесения постановления о назначении административного наказания. В этой ситуации прослеживается интегративная взаимосвязь органов публичной администрации и судов общей юрисдикции по делам об административно наказуемых деликтах, возникающих по результатам применения органом публичной администрации административно-пресекательных восстановительных мер, применяемых в ходе контрольно-надзорного производства в случае невыполнения предписания об устранении нарушений обязательных требований<sup>13</sup>. Однако в настоящее время до сих пор остается проблемной ситуация, связанная с двойным административно-правовым преследованием, когда, наряду с вынесением предписания об устранении нарушений обязательных требований, за это же нарушение одновременно возбуждается производство по делу об административном правонарушении и лицо привлекается к административной ответственности, о чем свидетельствуют решения судов по делам об обжаловании предписаний контрольно-надзорных органов<sup>14</sup>. Представляется, что эта ситуация требует более пристального внимания

<sup>12</sup> Об обязательных требованиях в Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ ; О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ ; О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 8 дек. 2020 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» ; и др.

<sup>13</sup> См., напр.: *Постановление* Шпаковского район. суда Ставропол. края от 29 окт. 2020 г. № 5-1507/2020 по делу № 5-1507/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/10E44gIYsd5R/>

<sup>14</sup> См., напр.: *Решение* Островского район. суда Костром. обл. от 27 окт. 2020 г. № 2А-380/2020 2А-380/2020~М-347/2020 М-347/2020 по делу № 2А-380/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/cGVA7nlDEwZv/> (по результатам проверки лицо привлечено к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ и выдано предписание в целях устранения выявленного нарушения, установлен срок для устранения).

не только со стороны ученых, но и со стороны контрольно-надзорных органов и законодателя для того, чтобы принять все меры для исключения из правоприменительной практики двойной квалификации нарушений и чрезмерного административного принуждения. Для решения данного вопроса необходимо разработать научно-обоснованную теорию разграничения составов нарушений обязательных требований и составов административных правонарушений, а также единую систему последовательно применяемых контрольно-надзорными органами публичной администрации мер административно-принудительного воздействия: от административно-пресекательных и восстановительных до административно-наказательных.

В ходе контрольно-надзорного производства по делам об административно устранимых деликтах органы публичной администрации обеспечивают взаимодействие с судебными органами. Интегративная взаимосвязь контрольно-надзорных органов публичной администрации и судов проявляется в следующих случаях:

1) необходимости установления факта нарушения обязательных требований путем обращения контрольно-надзорного органа с административно-исковым заявлением в суд в порядке, предусмотренном КАС РФ.

Например, при осуществлении судом производства по административным делам о признании информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено (ст.ст. 265.1–265.5 гл. 27.1 КАС РФ), или производства по административным делам о признании информационных материалов экстремистскими (ст.ст. 265.6–265.10 гл. 27.2 КАС РФ);

2) наличия оснований у контрольно-надзорного органа публичной администрации для обращения в суд с административным исковым заявлением для принятия решения о приостановлении, запрете деятельности или ликвидации организации, применении иных ограничительных мер.

Например, при осуществлении судом производства по административным делам о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, друго-

го общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, либо о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, либо о прекращении деятельности средств массовой информации, либо об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису (ст.ст. 262–265 гл. 27 КАС РФ);

3) наличия оснований у контрольно-надзорного органа публичной администрации для обращения в суд для принятия решения об аннулировании лицензии или соответствующего разрешения.

Так, если в первых двух случаях процессуальная форма обращения органа публичной администрации в суд определена в виде административного искового заявления и производство по данным категориям административных дел предусмотрены в КАС РФ, то при решении вопроса об обращении в суд о необходимости аннулировать лицензию или разрешение у органа публичной администрации, как у контрольно-надзорного органа, возникает ряд трудностей, связанных с тем, что в настоящее время не всегда установлена процессуальная форма обращения в суд (заявление, исковое заявление, административно-исковое заявление и др.), но и нет законодательно регламентированного административного судопроизводства по данным категориям административных дел. Однако объективная необходимость в законодательном урегулировании данного вопроса уже предопределена действующими федеральными законами, которые содержат указание на разрешение административного дела в судебном порядке в ситуации отсутствия правовой регламентации административного судопроизводства и требующие внимания со стороны ученых во взаимодействии с законодателем.

Например, в Федеральном законе от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>15</sup> лицензирующий орган обязан обратиться в суд с заявлением об аннулировании лицензии при наличии грубого нарушения лицензионных требований и неисполнении вновь выданного предписания об устранении данных нарушений (пп. 11, 12 ст. 20). Однако административное судопроизводство по административным делам об аннулировании лицензии в настоящее время в действующих

<sup>15</sup> О лицензировании отдельных видов деятельности : федер. закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 1 янв. 2021 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

процессуальных кодексах не регламентировано. Аналогичным образом можно вести речь о Федеральном законе «Об оружии» (ст. 26)<sup>16</sup>, а также о приказе Росгвардии (п. 109)<sup>17</sup>, согласно которым предусмотрено направление лицензирующим органом заявления в суд об аннулировании лицензии на приобретение оружия и (или) разрешения на хранение оружия, выданных юридическому лицу, в случае неустранения допущенных им нарушений правил в сфере оборота оружия и патронов к нему в срок административного приостановления деятельности. Анализ судебной практики свидетельствует о том, что вопрос об аннулировании лицензии, выданной юридическому лицу, как правило, рассматривается арбитражными судами по общим правилам искового производства, предусмотренного в АПК РФ<sup>18</sup>. Наряду с этим лицензии, выданные органами публичной администрации гражданам, могут быть аннулированы лицензирующим органом по решению суда общей юрисдикции о лишении специального права (п. 3 ст. 26 Федерального закона «Об оружии»), при обращении прокурора в суд с административным иском заявлением. Суд в данном случае принимает решение по общим правилам административного искового производства в соответствии со ст.ст. 175–180 КАС РФ (например, решение об удовлетворении административного искового заявления прокурора о лишении гражданина специального права на приобретение, хранение и ношение охотничьего оружия, об аннулировании разрешения<sup>19</sup>). В данном случае интегративная взаимосвязь органа публичной администрации и судов заключается в том, что лицензирующий орган (орган публичной администрации), обеспечивает исполнение судебного решения об аннулировании выданных ранее им лицензии или разрешения.

Представляется, что судебный порядок аннулирования лицензий или разрешений, выданных гражданам, а также индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, должен быть

урегулирован в КАС РФ в виде самостоятельной главы «Производство по административным делам об аннулировании лицензии и (или) разрешения» и предусматривать единый порядок рассмотрения и разрешения судом административных дел данной категории по административным исковым заявлениям органов публичной администрации.

**СПЕЦИФИКА ИНТЕГРАТИВНОЙ ВЗАИМОСВЯЗИ  
ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ  
И СУДОВ В СБОРЕ И ОЦЕНКЕ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ  
В ХОДЕ РАЗРЕШЕНИЯ  
АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНЫХ ДЕЛ**

Специфика интегративной взаимосвязи между органами публичной администрации и судами по административно-деликтным делам в России заключается в том, что суды оценивают доказательства, собранные и документально оформленные органами публичной администрации, разрешают их по существу, принимая итоговые решения (судебные акты). Административное преследование по административно-деликтным делам суды не осуществляют, а при необходимости истребуют доказательства от органов публичной администрации либо возлагают на них обязанность обеспечить сбор недостающих в деле доказательств, возвращая материалы дела на доработку. Сбор доказательств в России по административно-деликтным делам является прерогативой органов публичной администрации, в отличие, например, от Германии, где на суды могут быть возложены функции судебного контроля и дознания на досудебных стадиях судопроизводства (например, дознание по обеспечению сбора доказательств для выдачи ордера на арест) [9, с. 566]. Применительно к нашей правовой системе и роли суда при осуществлении судебного контроля по административно-деликтным делам можно вести речь, например, о возложенной на судей по делам об административных правонарушениях

<sup>16</sup> *Об оружии* : федер. закон от 13 дек. 1996 г. № 150-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> *Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия* : приказ Росгвардии от 14 янв. 2020 г. № 8 : зарегистрировано в Минюсте России 25 июня 2020 г. № 58776. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> См., напр.: *Решение Арбитражного суда Красноярского края от 2 дек. 2019 г. по делу № А33-20172/2019*. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/3Oaig3Ohzs5O/> (на основании заявления Управления Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по Красноярскому краю об аннулировании разрешения на хранение и использование оружия и патронов к нему, выданного обществу с ограниченной ответственностью Частная охранная организация «Илир»).

<sup>19</sup> *Решение Пригородного район. суда Свердлов. обл. от 18 нояб. 2020 г. № 2А-560/2020 2А-560/2020~М-488/2020 М-488/2020 по делу № 2а-560/2020/*. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/d4BFgQhBy4VD/>

административно-процессуальной обязанности проконтролировать своевременность уплаты административного штрафа и в случае неисполнения назначенного судом административного наказания обеспечить своевременное направление судебного акта судебным приставам-исполнителям для принудительного его исполнения (ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ) и составления протокола об административном правонарушении по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ (уклонение от исполнения административного наказания). Представляется, что вопрос о роли суда в обеспечении сбора доказательств и особенности взаимодействия с органами публичной администрации по административно-деликтным делам в России является одним из важных актуальных и перспективных для изучения и обсуждения в целях выработки единой научно-обоснованной теории, положен-

ной в основу законодательной и правоприменительной практики.

#### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Внесенные предложения о совершенствовании административно-процессуальных форм взаимодействия органов публичной администрации с судами общей юрисдикции и арбитражными судами по делам об административно устранимых и административно наказуемых деликтах, а также о необходимости более детального урегулирования административных производств и административных судопроизводств по данным категориям административно-деликтных дел при условии их реализации и нормативно-правовой регламентации позволят вести речь о единообразии правоприменительной практики в будущем.

#### Список литературы

1. Шергин А. П. Размышления об административно-деликтном праве // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 5 (78). С. 175–182. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2017.78.5.175-182>
2. Бахрах Д. Н. Поощрение в деятельности публичной администрации // Журнал российского права. 2006. № 7 (115). С. 68–78.
3. Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2019. Т. 10, № 4. С. 626–654. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.402>
4. Кононов П. И. К вопросу о понятии и видах административных органов // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2007. № 2 (17). С. 63–66.
5. Стахов А. И. Административно-охранительные меры, применяемые публичной администрацией в России: понятие и классификация // Вестник Омской юридической академии. 2013. № 2 (21). С. 23–26.
6. Стахов А. И. К вопросу о понимании, соотношении и перспективах развития внесудебного и судебного порядков разрешения дел, возникающих из административно-деликтных ситуаций с участием юридических лиц и индивидуальных предпринимателей // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. ст. по материалам всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения) / под ред. А. И. Каплунова. СПб. : С.-Петерб. ун-т МВД России, 2019. С. 276–285.
7. Стахов А. И. Автономизация административного процесса в Российской Федерации как ключ к познанию его границ и структуры // Административное право и процесс. 2020. № 11. С. 8–15. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-11-8-15>
8. Стахов А. И. О категорировании административных дел в Российской Федерации // Ex iure. 2020. № 3. С. 33–49. <https://doi.org/10.17072/2619-0648-2020-3-33-49>
9. Тарбагаев А. Н., Назаров А. Д. Судебный контроль и проблемы предупреждения преступлений и иных правонарушений в уголовном процессе в России и Германии // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2015. Т. 9, № 3. С. 560–570. [https://doi.org/10.17150/1996-7756.2015.9\(3\).560-570](https://doi.org/10.17150/1996-7756.2015.9(3).560-570)

#### References

1. Shergin A. P. Reflections on Administrative Tort Law. *Actual Problems of Russian Law*. 2017;5:175-182. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2017.78.5.175-182> (In Russ.).
2. Bakhrakh D. N. Encouragement in the Activities of Public Administration. *Journal of Russian Law*. 2006;7:68–78. (In Russ.).
3. Zelentsov A. B., Yastrebov O. A. The Concept of Public Administration in Modern Administrative Law (Comparative Legal Research). *Vestnik of Saint Petersburg University. Law*. 2019;10(4):626-654. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.402> (In Russ.).
4. Kononov P. I. For Question about Comprehension and States of Administrative Organs. *Herald of Vyatka State Humanitarian University*. 2007;2:63-66. (In Russ.).
5. Stakhov A. I. Administrative Protection Measures Applied By Public Administration in Russia: Concept and Classification. *Vestnik of the Omsk Law Academy*. 2013;2:23-26. (In Russ.).
6. Stakhov A. I. On the Issue of Understanding, Correlation and Development Prospects of Out-of-Court and Judicial Procedures for Resolving Cases Arising from Administrative-Tort Situations with the Participation of Legal Entities and Individual Entrepreneurs. In: Kaplunov A. I. (Ed.). *Actual Problems of Administrative and Administrative Procedural Law*. Saint Petersburg: Saint Petersburg University of the Ministry of the Interior of Russia Publ.; 2019. P. 276–285. (In Russ.).

7. Stakhov A. I. Autonomization of the Administrative Procedure in the Russian Federation as the Key to Understanding of Its Borders and Structure. *Administrative Law and Procedure*. 2020;11:8-15. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-11-8-15> (In Russ.).

8. Stakhov A. I. About Categorizing Administrative Cases in the Russian Federation. *Ex Jure*. 2020;3:33-49. <https://doi.org/10.17072/2619-0648-2020-3-33-49> (In Russ.).

9. Tarbagajev A. N., Nazarov A. D. Judicial Supervision and the Issues of Crime and Offense Prevention in the Criminal Procedure of Russia and Germany. *Criminology Journal of Baikal National University of Economics and Law*. 2015;9(3):560-570. [https://doi.org/10.17150/1996-7756.2015.9\(3\).560-570](https://doi.org/10.17150/1996-7756.2015.9(3).560-570) (In Russ.).

Поступила | Received  
7.07.2021

Поступила после рецензирования  
и доработки | Revised  
14.09.2021

Принята к публикации | Accepted  
14.09.2021