

ЖУРНАЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИЗДАНИЕ

2017. № 3

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

Редакционная коллегия:

- Ю. Н. Стариков**,
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т,
засл. деятель науки РФ (гл. ред.);
- Ю. Б. Носова**,
канд. юрид. наук, доц.,
Воронеж. гос. ун-т (зам. гл. ред.);
- О. В. Сажина**,
Воронеж. гос. ун-т (отв. секр.);
- Ю. Е. Аврутин**,
д-р юрид. наук, проф.,
С.-Петерб. ун-т МВД РФ,
засл. деятель науки РФ, засл. юрист РФ;
- О. В. Баулин**,
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т;
- П. Н. Бирюков**,
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т;
- А. Н. Бумагин**,
канд. юрид. наук, пред. Девятнадцатого
арбитражного апелляционного суда
(г. Воронеж);
- Т. М. Бялкина**,
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т;
- Н. А. Громошина**,
д-р юрид. наук, проф.,
Московский гос. юрид. ун-т
имени О. Е. Кутафина (МГЮА);
- А. Б. Зеленцов**,
д-р юрид. наук, проф.,
Российский ун-т дружбы народов,
засл. юрист РФ;
- Д. В. Зотов**,
канд. юрид. наук, доц., Воронеж. гос. ун-т;
- Т. Д. Зражевская**,
д-р юрид. наук, проф.,
Воронеж. гос. ун-т, засл. юрист РФ;
- С. Д. Князев**,
д-р юрид. наук, проф.,
Конституционный Суд (г. Санкт-Петербург),
засл. деятель науки РФ, засл. юрист РФ;
- П. И. Кононов**,
д-р юрид. наук, проф.,
судья Второго арбитражного
апелляционного суда (г. Киров);
- А. В. Кочетков**,
канд. юрид. наук, доц.,
пред. Арбитражного суда Воронеж. обл.;
- С. В. Курчевская**,
канд. юрид. наук,
судья Воронеж. областного суда;
- А. В. Малько**,
д-р юрид. наук, проф.,
Сарат. филиал Ин-та государства и права РАН,
засл. деятель науки РФ;

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Балашов А. Н. О проявлении добросовестности в административном судопроизводстве 5

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОСУДИЯ

Перлинжейру Р. Историческая перспектива административной юстиции в Латинской Америке: борьба континентально-правовой традиции и влияния США 10

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

Кононов П. И., Стахов А. И. О проекте Федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации». Проект Федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» 40

Трибуна молодого ученого

Глодина А. В. Реализация активности суда в административном судопроизводстве 69

Сапрыкина Е. А. Принцип активной роли суда в административном судопроизводстве 74

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ 78

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

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

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

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

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

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

Ю. П. Соловей,
д-р юрид. наук, проф.,
Омская юрид. акад., засл. юрист РФ;

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

О. Н. Шеменёва,
канд. юрид. наук, доц.,
Воронеж. гос. ун-т

Журнал зарегистрирован
Федеральной службой по надзору
в сфере связи, информационных
технологий и массовых
коммуникаций (Роскомнадзор):
Свидетельство о регистрации
средства массовой информации
ПИ № ФС 77-66564 от 21.07.2016

Журнал входит в систему РИНЦ
(Российский индекс
научного цитирования)
на платформе elibrary.ru

Подписной индекс:
94234 Объединенного каталога
"Пресса России"

Адрес редакции:
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10а, к. 707
e-mail: juristar@law.vsu.ru;
nosova_y@law.vsu.ru

Ведущий редактор
издательской группы **Ю. С. Гудкова**

Подписано в печать 22.09.2017.
Дата выхода в свет 29.09.2017.
Формат 60×84/8. Уч.-изд.л. 11,9.
Усл. п. л. 9,4. Тираж 200. Заказ 495

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10
Отпечатано в типографии
Издательского дома ВГУ
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3

© Воронежский государственный
университет, 2017
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2017

JOURNAL OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS



SCIENTIFIC AND PRACTICAL EDITION

2017. № 3

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

Editorial board:

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

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

O. V. Sazhina,
Voronezh State University
(secretary in chief);

Yu. E. Avrutin,
doctor of legal sciences, professor,
St. Petersburg University of MIA RF,
honoured scientist of the Russian Federation,
honoured lawyer of the Russian Federation;

O. V. Baulin,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University;

P. N. Biriukov,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University;

A. N. Bumagin,
candidate of legal sciences, chairman of the
Nineteenth Arbitral Appeal Court (Voronezh);

T. M. Bialkina,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University;

N. A. Gromoshina,
doctor of legal sciences, professor,
Moscow State Law University
named after O. E. Kutafin (MSAL);

A. B. Zelentsov,
doctor of legal sciences, professor,
Peoples' Friendship University of Russia,
honoured lawyer of the Russian Federation;

D. V. Zotov,
candidate of legal sciences,
associate professor, Voronezh State University;

T. D. Zrazhevskaya,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University,
honoured lawyer of the Russian Federation;

S. D. Kniazev,
doctor of legal sciences, professor,
Constitutional Court (St. Petersburg),
honoured scientist of the Russian Federation,
honoured lawyer of the Russian Federation;

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

CONTENTS

THEORY OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Balashov A. N. About the manifestation of goodwile in administrative court of proceedings5

FOREIGN EXPERIENCE OF THE ORGANIZATION OF ADMINISTRATIVE COURTS AND ADMINISTRATIVE JUSTICE

Perlingeiro R. The historical perspective of administrative justice in Latin America: the struggle of the continental legal tradition and the influence of the United States.....10

ADMINISTRATIVE PROCEDURES

Kononov P. I., Stakhov A. I. About the draft Federal law «On administrative proceedings in the Russian Federation». The draft Federal law «On administrative proceedings in the Russian Federation» 40

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTIST

Glodina A. V. Implementation of activity of court in administrative proceeding..... 69

Saprykina E. A. The principle of the active role of the court in administrative proceedings.....74

REQUIREMENTS TO THE MATERIALS DIRECTED TO AN EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION80

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

S. V. Kurchevskaya,
candidate of legal sciences,
judge of the Voronezh Regional Court;

A. V. Malko,
doctor of legal sciences, professor,
Saratov branch of the Institute
of State and Law, honoured scientist of the
Russian Federation;

I. I. Markov,
chairman of the Lipetsk Regional Court,
honoured lawyer of the Russian Federation;

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

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

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

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

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

Yu. P. Solovey,
doctor of legal sciences, professor,
Omsk Academy of Law,
honoured lawyer of the Russian Federation;

D. G. Filchenko,
candidate of legal sciences,
associate professor,
Voronezh State University;

O. N. Shemeniova,
candidate of legal sciences,
associate professor,
Voronezh State University

Registered by the Federal Service
of supervision in sphere of communications,
information technologies and mass
communications (Roskomnadzor):
Registration certificate ПИ № ФС 77-66564

Journal is included in RISC system (Russian
Science Citation Index)
in the e-library platform

Subscription index:
94234 of the Integrated catalog
“Press of Russia”

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

© Voronezh State University, 2017
© Design, original-model.
Publishing House
of Voronezh State University, 2017

ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

УДК 342.9(470)

А. Н. Балашов

Саратовская государственная юридическая академия

О ПРОЯВЛЕНИИ ДОБРОСОВЕСТНОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

В статье рассматриваются вопросы проявления добросовестности в административном судопроизводстве. Отмечается, что добросовестность в концепции злоупотребления процессуальным правом есть сложное правовое явление, имеющее нравственное содержание. Обращается внимание, что соблюдение добросовестности в реализации сторонами процессуальных прав выступает проявлением правовой культуры, а действия суда носят лишь воспитательный характер.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административное судопроизводство, добросовестность, суд, административный иск, злоупотребление процессуальным правом, публичные правоотношения.

ABOUT THE MANIFESTATION OF GOODWIFE IN ADMINISTRATIVE COURT OF PROCEEDINGS

The article examines the issues of conscientiousness in administrative court proceedings. It is noted that good faith in the concept of abuse of procedural law is a complex legal phenomenon that has a moral content. Attention is drawn that the observance of good faith in the implementation of procedural rights by the parties is a manifestation of legal culture, and the actions of the court are only educational.

К e y w o r d s: administrative legal proceedings, conscientiousness, court, administrative action, abuse of procedural law, public legal relations.

Теоретическая и практическая необходимость исследования различных сторон правовой природы административного судопроизводства predetermined общесоциальной значимостью дел, рассматриваемых судами.

В соответствии со ст. 1 КАС РФ в порядке административного судопроизводства суды общей юрисдикции рассматривают и разрешают административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, а также другие административные дела, возникающие из иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных и иных публичных полномочий¹.

К категории административных дел, разрешаемых в форме административного судопроизводства, необходимо относить дела, возникающие из административных, а также иных публичных, публично-частных правоотношений, в рамках

которых с участием в качестве властвующих субъектов, государственных органов, органов местного самоуправления, иных организаций, наделенных публичными полномочиями, публичных должностных лиц, реализующих свои правотворческие и правоприменительные полномочия, возникают юридические споры и другие вопросы, требующие судебного решения².

Рассмотрение и разрешение в суде споров граждан с органами публичной власти и их должностными лицами по поводу законности издаваемых правовых актов, принимаемых решений является одной из форм реализации конституционного права на судебную защиту. Характерной особенностью таких дел выступает специфика правового положения спорящих субъектов. Они находятся в состоянии властеотношений.

Согласно разъяснениям, данным в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» к ад-

министративным делам, рассматриваемым по правилам КАС РФ, относятся дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику³.

Как отмечает Ю. Н. Стариков, абсолютно правильна точка зрения В. В. Яркова: КАС РФ воспринял традиционные положения, правила и институты гражданского процессуального и арбитражного процессуального права и ввел ряд интересных новелл, которые будут служить развитию административного судопроизводства и защите прав граждан во взаимоотношениях с органами власти и должностными лицами, при этом по целому ряду положений административное судопроизводство имеет специфику, отражающую его главную задачу – защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений⁴.

Одной из малоизученных категорий, используемых в административном судопроизводстве, является добросовестность.

В соответствии со ст. 45 КАС РФ лица, участвующие в деле, должны добросовестно пользоваться всеми принадлежащими им процессуальными правами.

В римском праве под *добросовестностью* (*bona fides*) понимали собственную честность, веру в чужую совесть, верность данному слову, нравственную обязанность всех людей исполнять свое обязательство, в чем бы оно не выразилось⁵. Противоположностью данному термину выступает *mala fides*, который означает обман и недобросовестность⁶.

Как отмечает Е. В. Вавилин, в последнее десятилетие ощутимо выделяется позитивная тенденция, сложившаяся в отечественной доктрине, когда специалисты обращают пристальное внимание на конкретные юридико-технические приемы утверждения принципа добросовестности в законодательстве и его регулятивном потенциале⁷.

Если обратиться к словарным источникам, то «добросовестность» предлагается понимать как честное исполнение своих обязательств⁸. Таким образом, сам термин «добросовестность» образовался в результате слияния слов «добрая» и «совесть».

Добросовестность в концепции злоупотребления процессуальным правом есть сложное

правовое явление, имеющее нравственное содержание. Рассматривая добросовестность как нравственно-юридическую категорию административного судопроизводства, следует согласиться с высказыванием И. Б. Новицкого, который писал, что в современных законах нет определений доброй совести как объективного мерила⁹. Кроме того, в большинстве случаев существование таких категорий, как «добросовестность» или «недобросовестность» в нормативных актах только можно предположить, исследуя содержание последних.

Так, О. В. Аксенова утверждает о важности фиксации в тексте процессуального закона официального определения добросовестности. Указанная норма-дефиниция не должна содержать понятий, допускающих двоякое или расплывчатое толкование, и должна опираться на критерии, носящие максимально более объективный характер¹⁰. Данная позиция, думается, вполне справедлива, и в целях рационального использования в законодательстве категории, имеющей моральное или нравственно-юридическое содержание, представляется целесообразным зафиксировать в тексте КАС РФ официальное толкование понятия «добросовестность», четкое и объективное.

Из общего смысла статей КАС РФ вытекает, что процессуальная добросовестность предполагает идеальное поведение субъекта процессуальных отношений с точки зрения морально-нравственных норм, тесно связанных с юридическими нормами. Следовательно, недобросовестное процессуальное поведение сторон в процессе осуждается с точки зрения норм морали и с позиции права.

В качестве примера проявления недобросовестного поведения в административном судопроизводстве предлагается рассматривать процессуальное сутяжничество.

Так, в соответствии со ст. 45 КАС РФ недобросовестное заявление неосновательного административного иска, противодействие, в том числе систематическое, лиц, участвующих в деле, правильному и своевременному рассмотрению и разрешению административного дела, а также злоупотребление процессуальными правами в иных формах влечет за собой наступление для этих лиц последствий, предусмотренных КАС РФ.

Сущность сутяжничества состоит в злоупотреблении своими процессуальными правами лицами, участвующими в деле, которое идет в разрез с целевыми установками административного судопроизводства. Сутяжничество может проявиться в таком поведении сторон, которое нарушает четкость работы суда, создает барьер

обоснованному, законному, справедливому и своевременному рассмотрению и разрешению дела. Субъективная сторона сутяжничества представляет собой виновное (умышленное), неправомерное поведение участников процесса¹¹.

В практике судов, как пишет Р. Ф. Каллистратова, имеет место позиция о том, что не существует процессуальной морали и что любое поведение участников в процессе вполне допустимо. Если смотреть с морально-этической позиции, то каждый субъект определяет свои границы добросовестности. В данной ситуации допустим знак равенства между терминами «незлоупотребление процессуальными правами» и «добросовестность». В таком случае, продолжает Р. Ф. Каллистратова, злоупотребление процессуальными правами – это нарушение принципов, признанных эталонов судопроизводства, заведомо влекущее за собой невозможность достижения справедливого решения по делу¹².

Вопрос о недобросовестном процессуальном поведении, о наличии в действиях лица признаков злоупотребления процессуальными правами возникает в случае нарушения нормативного предписания, выраженного с той или иной степенью определенности и относящегося к способам реализации принадлежащих лицам процессуальных прав.

В римском праве действовал принцип «*bona fides semper praesumitur, nisi malam fidem adesse probetur*», который означал, если не доказан злой умысел, всегда предполагается добросовестность.

Важное значение при оценке злоупотребления процессуальными правами отводится осознанию противоправности собственного поведения, а именно злоупотребления процессуальными правами путем обмана, попытки ввести суд и других лиц, участвующих в деле, в заблуждение в отношении совершаемых действий. Обман, например, может выразиться в сообщении ложной информации об обстоятельствах дела. В то же время недосказанность (умолчание) об обстоятельствах дела не всегда свидетельствует о злоупотреблении процессуальным правом, однако умолчание о существенных фактах для дела может создать препятствия в разрешении дела судом.

Особую роль играет ненадлежащая реализация субъектом своего субъективного процессуального права. Злоупотребление субъективным процессуальным правом может выражаться как в активном действии, так и в бездействии, которые, с одной стороны, формально отвечают требованиям закона, а с другой – совершаются с нарушением условий осуществления субъектив-

ных прав управомоченным лицом и причиняют вред процессуальным отношениям.

Следует отметить, что «аспект действия» должен иметь причину, а точнее причинно-следственную связь между совершенными процессуальными действиями (бездействиями) и наступившими последствиями, т. е. совершенное злоупотребление должно повлечь негативные последствия (вредоносный результат). Вопрос о причинно-следственной связи возникает тогда, когда установлена виновность лица в процессуальном правонарушении.

Несмотря на отсутствие в законе прямого запрета для участников злоупотреблять своими процессуальными правами, такое восприятие существует в административном процессуальном законодательстве и заключается в обязанности добросовестного пользования процессуальными правами.

В свою очередь, некоторые авторы под обязанностью добросовестного распоряжения правами предлагают понимать запрет использования прав в целях затягивания судебного разбирательства либо введения суда в заблуждение¹³.

Умаление значения института процессуальной обязанности может привести как к нарушению прав и интересов участников процессуальных правоотношений, так и к нарушению норм закона. В связи с этим проблема дальнейшего глубокого и всестороннего исследования юридической обязанности в настоящее время весьма актуальна.

Процессуальная обязанность быть добросовестным имеет отрицательную и положительную стороны. Положительная сторона позволяет утверждать, что добросовестными считаются процессуальные действия, установленные в законодательстве, с целью защиты нарушенных или оспариваемых гражданских прав лица. Отрицательная же проявляется в требовании воздержаться от совершения действий, сконцентрированных на умышленном ограничении или нарушении прав других лиц, участвующих в деле, воспрепятствовании суду в своевременном и правильном рассмотрении и разрешении дела.

Таким образом, не могут быть признаны добросовестными действия, в которых усматриваются признаки злоупотребления процессуальными правами. Отрицательному значению добросовестности свойствен специальный характер, так как он направлен на особые (частные) случаи злоупотребления процессуальными правами.

Закрепление обязанности быть добросовестным, т. е. добропорядочным, представляется не совсем корректным. Презумпция добропорядоч-

ности может быть опровергнута только конкретными действиями.

В случае если истец заявляет ходатайство об истребовании доказательства, которое ему затруднительно самостоятельно предоставить в суд, на него возлагается обязанность привести обоснования того, какое обстоятельство будет подтверждено данным доказательством. Кроме того, имеет место обязанность добросовестного распоряжения правом на заявление ходатайства об истребовании доказательств, т. е. он не должен заявлять необоснованных ходатайств. В итоге при неисполнении двух указанных выше обязанностей последствие будет одно – суд откажет в удовлетворении заявленных ходатайств.

Соблюдение добросовестности в реализации своих процессуальных прав является проявлением правовой культуры, а действия суда носят лишь воспитательный характер. Представляется вполне допустимым вообще отказаться от выделения добросовестности пользования процессуальными правами в качестве самостоятельной процессуальной обязанности сторон, так как данная обязанность не имеет процессуального характера.

Не закрепляя прямых мер ответственности за недобросовестное пользование процессуальными правами, законодатель установил иные механизмы контроля.

Так, заключение соглашения о примирении между сторонами конфликта является выражением волеизъявления, направленного на прекращение административного судопроизводства в суде. Если же заключение соглашения прямо запрещено законом, противоречит существу рассматриваемого административного дела или нарушает права других лиц, то в соответствии со ст. 46 КАС РФ суд не утверждает соглашение сторон о примирении, а дело рассматривается дальше.

Реализация распорядительных действий сторонами не должна нарушать права и законные интересы других лиц и не должна противоречить закону. Суд при утверждении соглашения о примирении обязан обращать внимание на то, чтобы данными действиями не нарушались интересы сторон, которые носят императивный характер, и, таким образом, не было ухудшено положение сторон, закрепленное действующим законодательством.

Таким образом, чтобы не допустить недобросовестного пользования распорядительных полномочий, законодатель императивно воз-

ложил на суд обязанность по контролю за их реализацией.

Подводя итог, следует заметить, что в объективном смысле понятие добросовестности в административном судопроизводстве должно также выступать дополнительным внешним мерилем действий судьи (суда) по усмотрению. В субъективном значении критерий добросовестности предполагает оценку судом собственного отношения к действиям, которые совершают лица, участвующие в деле. Определить, является ли поведение добросовестным или нет, суд может только с учетом конкретных обстоятельств дела и содержания применяемой нормы права, с учетом наступающих негативных последствий.

¹ См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 28.03.2017, с изм. от 13.04.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

² См.: Конов П. И. Административное судопроизводство как судебнопроцессуальная форма разрешения административных дел : дискуссионные вопросы теории и законодательной регламентации // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 2. С. 12.

³ О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11.

⁴ См.: Стариков Ю. Н. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации – надлежащая основа для развития административно-процессуальной формы и формирования нового административного процессуального права // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 32.

⁵ См.: Муромцев С. А. Гражданское право древнего Рима. М., 2003. С. 45.

⁶ См.: Бартошек М. Римское право : понятие, термины, определения. М., 1989. С. 23.

⁷ См.: Вавилин Е. В. Осуществление и защита прав потребителей : принцип добросовестности // Законы России : опыт, анализ, практика. 2010. № 5. С. 7.

⁸ См.: Ожегов С. Н. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 169.

⁹ См.: Новицкий И. Б. Недействительность сделок // Вопросы советского гражданского права : сб. статей. М., 1945. С. 58.

¹⁰ См.: Аксенова О. В. К вопросу о пределах осуществления гражданских процессуальных прав // Теория и практика субъективных прав и процессуальные формы их защиты : сб. науч. статей. Тверь, 2000. С. 105.

¹¹ См.: Зайцев И. М. Процессуальные функции гражданского судопроизводства. Саратов, 1990. С. 28.

¹² См.: Каллистратова Р. Ф. Участники процесса по новому законодательству // АПК и ГПК 2002 г. : сравнительный анализ и актуальные проблемы пра-

воприменения : материалы Всерос. науч.-практ. конф. М., 2004. С. 205.

¹³ См.: Кулаков Г., Орловская Я. Обязанности сторон в гражданском процессе // Рос. юстиция. 2001. № 4. С. 22.

Саратовская государственная юридическая академия

*Балашов А. Н., кандидат юридических наук, доцент
кафедры гражданского процесса
e-mail: alb772005@yandex.ru
тел.: 8(8452) 29-91-08*

Saratov State Law Academy

*Balashov A. N., Candidate of Legal Sciences, Associate
Professor of the Civil Process Department
e-mail: alb772005@yandex.ru
tel.: 8(8452) 29-91-08*

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОСУДИЯ

УДК 342.9

Р. Перлинжейру

Федеральный университет Флуминенсе (Нитерой, штат Рио-де-Жанейро)

ИСТОРИЧЕСКАЯ ПЕРСПЕКТИВА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ: БОРЬБА КОНТИНЕНТАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ТРАДИЦИИ И ВЛИЯНИЯ США*

Данная работа анализирует через призму влияния США историю административной юстиции в девятнадцати латиноамериканских странах иберийской группы (Аргентина, Боливия, Бразилия, Чили, Колумбия, Коста-рика, Куба, Эквадор, Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Доминиканская Республика, Уругвай и Венесуэла) с XIX в.

*К л ю ч е в ы е с л о в а: история административной юстиции, Латинская Америка, надле-
жащая правовая процедура, административный процесс, административная процедура.*

THE HISTORICAL PERSPECTIVE OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN LATIN AMERICA: THE STRUGGLE OF THE CONTINENTAL LEGAL TRADITION AND THE INFLUENCE OF THE UNITED STATES

This paper analyzes the history of administrative justice through the prism of US influence in the nineteen Latin American countries of the Iberian group (Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, the Dominican Republic, Uruguay and Venezuela) since the XIX century.

Key words: history of administrative justice, Latin America, due legal process, administrative process, administrative procedure.

Резкий рост числа публично-правовых дел в бразильских судах¹ был связан с кризисом идентичности бразильской модели административной юстиции², на которую повлияла правовая система США, и поэтому эта модель диссонирует с бразильской культурой административного права, по-прежнему во многом тяготеющей к французской и немецкой моделям³. Говоря об этом, Риверо предупреждал, что «даже в тех аспектах, в которых англосаксонское влияние на латиноамериканское административное право достигает своего максимума, оно не распространяется на юридическую технику: источники права, категории и методы аргументации остаются, за редким исключением, теми же, что в праве континентальной Европы»⁴.

В начале XIX в. в Европе многие считали, что административная юстиция, т. е. рассмотрение и разрешение споров о законности действий и решений органов исполнительной (административной) власти, относится к системе самой исполнительной власти, поскольку ее корень – полномочие под названием «*autotutela*» (португ.) – полномочие исправлять свои собственные решения и ошибки. Позже функции административной юстиции были поделены между органами исполнительной власти и независимыми судами таким образом, что судебные органы, рассматривающие апелляции, стали второй инстанцией административной юстиции, а первой остались органы публичной власти. Однако с конца XIX в. континентальная Европа склоняется к возложению функции по разрешению административных споров исключительно на суды, которые обычно являются специализированными и имеют широкие надзорные полномочия; цель этого – создать такую систему административного права, в кото-

* Перевод с португальского Е. С. Андрущенко (канд. юрид. наук, магистра права, НИУ ВШЭ, Riga Graduate School of Law).

рой у исполнительных органов нет фактической власти принимать решения автономно⁵.

В США, напротив, с развитием ее традиционной единой судебной системы (судов общей юрисдикции) сложилась тенденция делить функцию административной юстиции между исполнительной и судебной ветвями власти, но не так, как на раннем этапе развития европейской административной юстиции⁶, а скорее на основе модели, в которой решения по административным спорам принимаются во внесудебном порядке органами, имеющими определенную степень независимости (квази-судебные органы, административные трибуналы), и с гарантиями соблюдения надлежащей правовой процедуры (*due process*); суды общей юрисдикции могут пересмотреть такие решения, только если они явно необоснованные, при этом ограничены полномочия судов по анализу фактической стороны дела (ограниченный судебный надзор)⁷.

Эта культура общего права, если не учесть предварительно ее контекст, создает в Латинской Америке риск перехода модели административной юстиции в одну из двух крайностей. Первая – это возможное дублирование полномочий по рассмотрению административных споров, которые имеются и у органов публичной власти, и у судов, равно независимых и имеющих сходную специализацию и широкие надзорные полномочия, что приведет к удорожанию процесса, увеличит неопределенность и задержки в разрешении споров. Другая крайность – отсутствие полноценной административной юстиции по причине того, что органы исполнительной власти, не способные обеспечить честный внесудебный административный процесс в силу недостаточной независимости, сосуществуют с неспециализированными судами, предпочитающими полагаться на техническую компетентность и регуляторные полномочия органов власти или – с тем же практическим эффектом, что у описанной «административной переадресации» – разрешать дела самостоятельно, даже не имея достаточной компетентности для рассмотрения дела по существу (*sub judice*).

В любом случае исполнительные органы власти и суды могут ослаблять позиции друг друга в качестве органов, осуществляющих административную юстицию, т. е. выглядеть ненадежными в глазах друг друга и обращающихся к ним лиц.

Для бразильской модели скорее характерно отсутствие полноценной административной юстиции. На заре Республики, в 1891 г., под нескрываемым влиянием конституционализма США была установлена единая судебная система, рассматривающая как административные, так и остальные споры (суды общей юрисдикции), со-

храняющаяся по сей день. Более того, Конституция 1988 г. отнесла право на надлежащую правовую процедуру во внесудебных административных спорах к категории фундаментальных прав, сделав ее обязательным условием вынесения административных решений, ограничивающих индивидуальные права.

Поскольку органы публичной власти не имеют полномочий разрешать споры в качестве действительно независимых арбитров, от судебной власти требуется осуществлять всё более интенсивный судебный надзор за административными действиями. Это приводит к нарастающему недовольству: с одной стороны, критикуется, что суды слишком полагаются на органы власти (что типично для модели США, с ее квази-судебными органами), а с другой – органы власти кулуарно попрекают суды тем, что судебный надзор заходит слишком далеко (что характерно для континентально-европейской модели, с ее двойной специализированной юстицией).

В качестве примера запутанного положения дел в Бразилии можно привести необходимость судебного вмешательства для исполнения решений налоговых органов. В настоящее время в производстве находятся приблизительно 25 млн дел о взыскании налогов, что составляет 40 % всех текущих судебных процессов в стране⁸. Дело в том, что в бразильском юридическом сообществе сложился консенсус, что у органов исполнительной власти нет полномочий инициировать исполнение своих решений от собственного имени и даже проводить надлежащее рассмотрение дел, в результате которых принимались бы решения, ограничивающие права граждан. Особенно это относится к удаленным от центра штатам и муниципалитетам Бразилии, где, помимо того, что у служащих налоговых органов недостаточно независимости, у них не всегда есть юридическое образование.

Парадоксально, но возникают опасения, что «деюдициализация» налоговых требований увеличит число судебных споров – так велика возможность административных ошибок. Поэтому считается, что лучше, чтобы приведение решений в исполнение осуществлялось с самого начала (*ab initio*) судебными органами и чтобы любые судебные ошибки исправлялись также в суде⁹. Как показано выше, административные органы практически не играют никакой роли в реализации налогового права, поскольку полномочия по исполнению административных решений переданы судебной власти, как если бы она была продолжением (*longa manus*) административных органов. Таким образом, несмотря на то что исполнение решений – типично административная функция (имеется в виду

свойство самоисполнимости административных решений), – полномочия по разрешению споров, связанных с взысканием налогов, сосредоточены в руках неспециализированных судей.

В Германии налоговые решения приводятся в исполнение самими налоговыми органами¹⁰. Высокая степень доверия к немецким органам публичной администрации, унаследованная от прусского профессионализма¹¹, дает людям ощущение беспристрастности даже без специальных прав и гарантий реальной независимости. Таким образом, на практике специализированные судьи, несмотря на свои широкие полномочия, нечасто призываются к их использованию. Практика немецкой модели административной юстиции демонстрирует, что континентально-европейская система не синоним чрезмерного судебного надзора. Напротив, она является симптомом ослабленных административных органов публичной власти. Эта слабость может проявиться еще сильнее, если другие страны будут перенимать модели административной юстиции без необходимого их приспособления к своей специфической культурной реальности.

В данной статье демонстрируется, что эпизодическое влияние конституционализма США на латиноамериканские страны на подъеме их республиканских движений за независимость в XIX в. привело большинство новых наций (например, Бразилию) к единой судебной системе (монистической системе) и разрыву со своими континентально-европейскими корнями, для которых характерна дуалистическая модель, когда административная юстиция структурно отделена от частнопредварительной юстиции.

Более того, Бразилию можно критиковать за игнорирование в конце XIX в., как и сейчас, новой французской модели делегированного правосудия (*justice déléguée*), отправляемого Государственным Советом (*Conseil d'état*), возможно, что в будущем никто не сможет понять, почему латиноамериканские страны сохраняли единую судебную систему, не учитывая эволюцию административного права США.

В данном контексте целью настоящего исследования является изучение тем, неотъемлемо связанных с базовой структурой модели административной юстиции¹² и служащих основой для анализа эволюции систем административной юстиции латиноамериканских государств с XIX до XXI в.¹³, сравнения их опыта, последних изменений, колебаний и установившихся тенденций в поиске нового направления: должны ли мы согласовывать нашу систему с континентально-европейской моделью, повторять путь развития модели США или начинать конструировать нашу собственную модель?¹⁴

1. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ: СУДЕБНАЯ, ВНЕСУДЕБНАЯ И СМЕШАННАЯ МОДЕЛИ

1.1. Кадисская конституция Испании 1812 г.; Большая хунта (Junta Grande) Аргентины 1811 г.; Конституция Бельгии 1831 г.; Регламент временной исполнительной власти Чили (Reglamento para el Arreglo de la Autoridad Ejecutiva Provisoria de Chile) 1811 г.; законы 16 и 24 августа 1790 г. и Закон Сантамарии де Паредеса (Ley de Santamaría Paredes); Административный суд земли Баден 1863 г.

Как пишет Кассань, сложилось ошибочное представление о том, что относится к конституционным источникам административной юстиции и какова их историческая основа; он доказывает, что единая судебная система в Латинской Америке ошибочно связывается с моделью США, тогда как на самом деле модель *judicialismo puro* (исключительный судебный надзор за решениями административных органов), присущая латиноамериканской системе административной юстиции, впервые появилась в так называемой Кадисской Конституции Испании 1812 г., ст. 243 которой устанавливала абсолютный запрет на осуществление судебных функций органами или трибуналами, относящимися к исполнительной ветви власти¹⁵.

Тем не менее вполне вероятно, что либеральные идеи, закрепленные в *La Pepa*, как испанцы ласково называют свою историческую Конституцию, возникли в североамериканских колониях и в Англии, откуда единая судебная система была заимствована позднее. Согласно Конглтону, перечень функций законодательной ветви власти, содержащийся в ст. 131 Кадисской Конституции, не имел аналогов в континентальной Европе 1812 года, но был схож с функциями Конгресса США и, таким образом, косвенно, роднил испанский парламент с английским¹⁶. Важно отметить, что конституции некоторых испаноязычных стран Нового Света были приняты еще до 1812 г.: например, в Аргентине, Чили и Венесуэле это произошло в 1811 г.¹⁷

Органический регламент (*Reglamento Orgánico*) Большой хунты (*Junta Grande*) от 22 октября 1811 г. считается первой Конституцией прото-Аргентины, заложившей фундамент трехчленной государственной власти¹⁸. Статья 7 раздела 2, посвященная исполнительной власти, гласит:

Исполнительная власть не рассматривает никакие судебные дела и не принимает участие в каких-либо судебных процессах, как завершенных, так и нет, не назначает возобновление судебных слушаний, не изменяет систему отправления правосудия, не пересматривает решения вышестоящих или нижестоящих мировых судей или иных нижестоящих

судей или государственных служащих, пересмотр которых относится к компетенции суда Королевской Аудиенции или Комиссии, членов которых назначает, по необходимости, Охранительный Совет (*Junta Conservadora*).

Стоит отметить, что аргентинский Органический регламент Большой хунты 22 октября 1811 г. имеет корни в праве США, как заметил Валадес:

Секретарь Государственного Совета (хунты) Мариано Морено сделал перевод Конституции США 1787 года, в которую он внес некоторые изменения в части нумерации и содержания. Некоторые авторы считают эту работу своего рода черновиком Конституции. <...> 18 декабря 1810 года Первая хунта истолковала Регламент от 25 мая таким образом, что в ее состав должны входить также парламентские представители внутренних районов вице-королевства. Когда число ее членов достигло двадцати двух в 1811 году, она изменила свое название на Консервативную хунту (имея в виду сохранение прав Фердинанда VII, короля Испании), более известную как Вторая хунта или Большая хунта¹⁹.

Если приведенное утверждение верно, работу Морено можно считать первым проектом органического конституционного закона республиканской Аргентины²⁰.

Действительно, приведенная выше ст. 243 Кадисской Конституции, в соответствии с которой ни кортесы (парламентский орган), ни король ни при каких обстоятельствах не могли осуществлять функции суда, а также присваивать себе полномочия по рассмотрению уже находящихся в процессе дел или требовать возобновления судебных слушаний, и ст. 242, согласно которой только суды имели право отправлять правосудие по гражданским и уголовным делам, имеют родство с положениями латиноамериканских конституций XIX в. Чили²¹, Эквадора²², Аргентины²³, Перу²⁴ и Боливии²⁵.

Однако использование в ст. 242 выражения «гражданские и уголовные суды» ясно показывает, что фокус данной статьи не в том, чтобы воспрепятствовать исполнительной власти рассматривать административные споры; скорее, предполагалось, что исполнительная власть не должна вмешиваться в дела судебной власти, которая, за исключением уголовного права, в основном разбирает частно-правовые дела (даже с участием органов публичной власти); данная статья не предполагает создание отдельной (*per se*) юрисдикции для административных споров.

Риверо интерпретирует выражение «гражданские права» в ст. 92 Конституции Бельгии 1831 г., говорящей о единой судебной системе²⁶, следующим образом: «Под «гражданскими правами» мы понимаем права всех граждан, включая

права в отношении государства, но не включая интересы»²⁷. Другими словами, гражданские права понимались как дополнение к политическим правам, определявшимся через законные интересы (*intérêts légitimes*), судебный надзор за соблюдением которых также был возможен в соответствии со ст. 93 Конституции Бельгии 1831 г.

В этом отношении понятие «гражданские права и обязанности», использованное в ст. 6 Европейской конвенции по правам человека, всегда было противоречивым с точки зрения Европейского суда по правам человека. Был предложен проект дополнительного протокола, переформулирующего ст. 6 таким образом, чтобы она охватывала все сферы публичного права, но необходимый консенсус не был достигнут. Необходимо сказать, что в Американской конвенции о правах человека такого ограничительного понимания нет, и ее ст. 8 устанавливает, что гарантии соблюдения надлежащей правовой процедуры также относятся к «правам и обязанностям гражданской, трудовой, налоговой или любой другой природы»²⁸.

На данный вопрос проливает свет ст. 9 Положения об учреждении временной исполнительной власти Чили (*Reglamento para el Arreglo de la Autoridad Ejecutiva Provisoria de Chile*) от 14 августа 1811 г., считающегося первой Конституцией Чили²⁹: «Исполнительная власть не рассматривает споры между сторонами, относящиеся к компетенции суда, за исключением дел, касающихся исключительно актов государственного управления, государственной казны и войны». Таким образом, исполнительной власти разрешалось рассматривать дела только по вопросам государственного управления, т. е. по вопросам, неотъемлемо присущим исполнительной власти и в отношении которых она имела исключительную компетенцию. Написанная другими словами, но с тем же практическим смыслом, Конституция Парагвая 1870 г.³⁰ в конце XIX в. запрещала исполнительной власти разрешать административные споры (*contentieux administratifs* – довольно расплывчатая и радикальная формулировка для того времени). Это означало, что исполнительной власти запрещалось разрешать споры, возникшие не из управленческих действий или интересов; т. е. судебная власть имела исключительные полномочия рассматривать «административные споры», которые скорее понимались как частно-правовые споры с участием административной власти.

То, что понималось под вопросами государственного управления и административными вопросами, схоже с современным пониманием управленческих действий и законного интереса. Согласно научным трудам того времени, в

административной юстиции противопоставлялись: интерес – праву, *poder gracioso* – *poder contencioso*, вопросы государственного управления – судебным вопросам; вопросы, подлежащие рассмотрению в судебном порядке, – не подлежащим³¹. Однако Отто Майер в своей работе конца XIX в. упорно не признавал категорию правительственных актов (*actes du government*); согласно ему, государственные акты могут быть законодательными, судебными или административными, но никак не правительственными – это просто служило бы оправданием государственного иммунитета³².

С этой точки зрения Конституция Испании 1812 г. не расходилась с Законом Франции от 16 и 24 августа 1790 г. (*Loi des 16 et 24 août 1790*), в соответствии с которым судебные функции навсегда выделялись и разделялись с административными, и судьи не могли, под угрозой наказания за превышение полномочий, в ходе осуществления своих функций вмешиваться в деятельность административных органов или требовать от них предстать перед судом. Аналогично, Конституция Испании не противоречит главе V, ст. 3 Конституции Франции 1791 г., устанавливающей, что суды не могут «ни вторгаться в круг деятельности органов управления, ни вызывать к себе последних для объяснений по поводу их деятельности»³³.

Действительно, Кадисская Конституция запретила исполнение судебных функций органами исполнительной власти, но ее наибольшим вкладом в развитие административной юстиции было то, что она помогла создать административную юстицию в Испании в 1888 г. (Закон Сантамарии де Паредеса, *Ley de Santamaría Paredes*), поскольку в то время считалось невозможным передавать вопросы административного права на рассмотрение суда; другими словами, не считалось нормальным, чтобы судьи выносили решения по вопросам государственного управления или иным, относящимся к исключительной компетенции административной власти³⁴. Такая новация явилась результатом влияния французского права, придававшего большую важность независимости административной юстиции, что обеспечивалось институтами делегированного правосудия (*justice déléguée*) и Государственного Совета (*Conseil d'état*)³⁵.

В данном контексте новые, теперь специализированные, судебные функции в испанском государстве и административная юстиция как сфера компетенции суда (что в целом было аналогично нововведениям в немецкой земле Баден несколькими годами ранее, в 1863 г.³⁶) были родственны установленным Конституцией Бельгии 1831 г.³⁷, которая смогла трансфор-

мировать модель единой судебной системы, существовавшую в общем праве, в так сказать континентальную («*continentalised*») версию, передав административную юстицию судебной власти. До тех пор административная юстиция существовала только в рамках французской модели ограниченной компетенции (*justice retenue*). Все эти новые функции вели к созданию административной юстиции, автономной от публичной исполнительной власти.

Риверо, хотя и считает, что корни единой судебной системы для гражданских и административных дел находятся в англо-саксонском праве, но признает, что источником вдохновения для латиноамериканских стран была Конституция Бельгии 1831 г., которая устанавливала и поддерживала единство судебной системы. Действительно, законы и Конституция Бельгии не избежали внимания латиноамериканских авторов того времени³⁸, но в действительности они часто ссылались на системы Англии и США, считая их наиболее подходящими для либерального режима и противопоставляя им французскую модель административной юстиции, позволяющую органам публичной административной власти судить самих себя³⁹.

1.2. Недостаточная независимость французского административного судопроизводства и единая судебная система Латинской Америки XIX в.; делегированное правосудие (*La justice déléguée*) 1872 г.

В испаноговорящих странах Латинской Америки в первой половине XIX века и в Бразилии после установления в 1889 г. республики возникли дискуссии о недостаточной независимости правосудия во французской модели разрешения административных споров (*contentieux administratif*)⁴⁰. Поскольку в то время судебную власть полагали единственной независимой ветвью государственной власти, считалось, что только она одна должна быть ответственна за разрешение административных споров. Таким образом, стремление к независимости административной юстиции было решающим фактором для установления в Латинской Америке единой судебной системы, которой были подсудны и гражданские, и административные дела.

Маргайн Манаутоу, например, вспоминает, что:

История административного судопроизводства в Мексике восходит к Закону об урегулировании административных споров [*Ley para el Arreglo de lo contencioso administrativo*] от 25 мая 1853, который был разработан под влиянием французского законодательства того времени, в частности концепции Государственного Совета, и который вызвал силь-

ное недовольство мексиканского юридического сообщества, в результате чего был вскоре объявлен неконституционным Верховным Судом Мексики, постановившим, что закон нарушает доктрину разделения властей⁴¹.

Во второй половине XIX в. во Франции и Германии этот спор постепенно потерял актуальность, поскольку было признано, что отправление административного правосудия возможно только при условии независимости от органов административной власти, даже если оно отправляется не органами судебной власти, а по модели делегированной юстиции (*justice déléguée*) 1872 г. Согласно Зоммерману, в континентальной Европе продолжалась дискуссия о модели административной юстиции: монистической (единой), типичной для стран общего права, или дуалистической, французского происхождения. В конце концов, победу одержала дуалистическая версия благодаря преимуществам, которые давала специализация, и благодаря тому, что была преодолена ее главная проблема – недостаточная независимость. Поэтому в континентальной Европе установилась модель специализированной административной юстиции, независимой от органов административной власти⁴².

Если рассматривать пример Бразилии, то установление республиканской Конституцией 1891 г. единой судебной системы связано с чисто политическим выбором в пользу либерального конституционализма США в противоположность монархическим институтам Бразилии того времени. Яркими примерами последних могут служить Государственный Совет Бразильской империи и административное производство по модели суверенной юстиции (*justice retenue*), которая отставала от европейского административного права, эволюционировавшего к модели делегированного правосудия (*justice déléguée*) по очевидным причинам⁴³ — автономная административная юстиция противоречила бы фундаментальным принципам имперской Конституции 1824 г., остававшейся в силе до 1889 г.⁴⁴

Доктрина бразильского административного права во второй половине XIX в. продолжала поддерживать вариант, берущий начало от французского Государственного Совета, предпочитая бразильскую Конституцию 1824 г., рассматривавшую судебную власть как занимающуюся вопросами частного права, а исполнительную — публичного⁴⁵. Поэтому можно понять реакцию Конституционного собрания Республики, установившего в 1891 г. единую судебную систему.

1.3. Единая судебная система Латинской Америки XIX в. и вопросы управления

На самом деле, в конце XIX в. у Латинской Америки не было причин дистанцироваться от европейской модели административной юстиции. В то время представлялось ясным, что запрет на отправление административного правосудия исполнительной властью, закрепленный Кадисской Конституцией Испании, не мешает латиноамериканским системам мигрировать в сторону автономной административной юстиции параллельно с развитием французской модели. Доказательством являются происходившие во всей Европе, особенно в Испании, Португалии и, самое важное, в Бельгии, изменения: отказ от единой судебной системы и наделение Государственного Совета полномочиями осуществлять административное производство без возможности обжалования его решений⁴⁶.

В Латинской Америке начала XIX в. явным образом возникла собственно судебная административная юстиция, которая в разных странах становилась более или менее специализированной, приближаясь к своим европейским корням. С начала XX в. некоторые латиноамериканские конституции начали признавать дуалистическую судебную систему: в одних странах вопросы административного права относились к компетенции судебных органов, а в других – к компетенции внесудебных органов, не зависящих от судебной власти.

В той модели судебной системы, которая получила наибольшее распространение в Латинской Америке в XIX в. после движения за независимость 1810–1831 гг., административная юстиция была неинвазивной, т. е. административные суды не могли сами инициировать процесс. Они были склонны ограничиваться рассмотрением споров (*contentieux*) – аналогично рассмотрению споров в частном праве — по модели судопроизводства, которая была ближе к модели США, чем к континентально-европейской.

Латинская Америка XIX в. практически не признавала судебную административную юстицию, аналогичную установленной в законодательстве Бельгии (1861) и Германии (1863). Не признавала она и никакую административную юстицию, осуществляемую исполнительной властью, как в законодательстве Франции (1872) и Испании (1874). Из девятнадцати латиноамериканских стран иберийского происхождения только четыре отошли от судебной системы XIX в. в пользу автономных трибуналов, не входящих в структуру судебной власти, но и они впоследствии отказались от этого решения: Боливия (1861–1868, 1871–1878), Панама (1863–1904),

Доминиканская Республика (1874–1880) и Колумбия (1886–1914).

Система единой гражданской и административной юстиции в Латинской Америке предполагала не более, чем французское административное судопроизводство начала XIX в., поскольку исполнительная власть сама рассматривала постоянные (и достаточно многочисленные) споры о том, какие вопросы должны быть отнесены к исключительной компетенции органов административной власти – в отношении этих вопросов был установлен иммунитет от судебной власти («правительственные» вопросы). Это можно увидеть в Конституции Чили 1833 г. и Конституции Эквадора 1843 г.⁴⁷ Это была судебная система, которая в большинстве латиноамериканских стран имела ограниченные полномочия, как в англосаксонском праве. В этом отношении система не претерпела существенного развития ни в США, ни в тех латиноамериканских странах, которые всё еще ее придерживаются.

1.4. Специализированные суды в Европе и возникновение административного права

На самом деле, так называемая *система единого суда (система неделимой юрисдикции)* была логическим следствием малой консолидации административного права⁴⁸. Административная юстиция, разрешающая административные споры (которые раньше было проще спрятать под «*poderes de autotutela*» — полномочиями исправлять собственные решения и ошибки), стала новой государственной функцией, которая была поручена особым государственным органам, задуманным как независимые. Это совпало с возникновением того, что понимается под административным правом сегодня.

Таким образом, происхождение системы единого суда или, по Фромону, системы *гражданских* судов⁴⁹, обычно связывается с англосаксонским правом: общее право не принимало административное право до конца XIX в. Более того, латиноамериканские конституции XIX в. демонстрируют модель судебного надзора над органами административной власти того типа, которая доминировала в Европе до Великой французской революции, и с этой точки зрения не отличаются от Кадисской Конституции.

Континентально-европейская модель единого суда, развиваясь как фундамент административного права, получала более прочное основание. Судебная власть становилась более специализированной, создавались автономные внесудебные органы, такие как *Conseil d'État* (Государственный Совет) 1872 г., получившие особые полномочия по разрешению публично-правовых дел. На практике это помогло ограничить круг

административных действий, не относившихся в то время к компетенции судов.

В этой ситуации пробел в регулировании единой судебной системы, связанный с *судебным квази-иммунитетом* органов административной власти, становился всё более очевидным по мере развития административного права⁵⁰. Однако в странах общего права этот пробел был впоследствии заполнен созданием, по словам Риверо, «административных органов, наделенных судебными полномочиями»⁵¹ или «первичной юстиции»⁵².

1.5. Эволюция единой судебной системы в США: Комиссия по торговле между штатами (Interstate Commerce Commission, ICC) 1887 г.

Создание в США Комиссии по торговле между штатами (Interstate Commerce Commission, ICC) в 1887 г. ознаменовало начало эры административных трибуналов, при которой модель единой судебной системы сочеталась с состязательным процессом в рамках полномочий органов административной власти⁵³. Однако этот опыт США, окончательно закрепившийся в них только в XX в., по очевидным причинам никогда не рассматривался в Латинской Америке XIX в.

Историческая ирония состоит в эволюции общего права в сторону *судебного надзора*, при котором административная юстиция получила доступ к самой сердцевине исполнительной власти⁵⁴ путем создания административных трибуналов, судьи которых – гражданские служащие органов административной власти – пользовались определенной степенью независимости при рассмотрении споров, и решения которых могли быть подвергнуты частичному судебному пересмотру (ср. с итальянским понятием *delibazione*)⁵⁵. В континентальной Европе административное право двигалось в противоположном направлении: административная юстиция, осуществляемая исполнительной властью, является исключением⁵⁶, при этом процесс принятия административных решений с участием заинтересованной стороны более похож на *procedimento* (процедуру), чем на *processo* (процесс), поскольку не предоставляет в данном внесудебном процессе явных гарантий надлежащей правовой процедуры⁵⁷.

1.6. Модели административной юстиции в Латинской Америке в XIX и XX вв.

1.6.1. Смешанная (судебная и внесудебная) административная юстиция: Гондурас, Бразилия

В Латинской Америке единственным примером смешанной модели административной юстиции, такой, как в странах общего права, может служить Конституция Гондураса 1965 г.⁵⁸

предусматривавшая создание специализированной административной палаты Верховного Суда⁵⁹, а также Административного трибунала, который, согласно ст. 210, не входил в состав судебной власти. Этот внесудебный трибунал осуществлял производство по административным делам, и его решения подлежали судебному пересмотру в кассационном порядке в Верховном Суде⁶⁰.

Седьмая поправка 1977 г. к Конституции Бразилии 1969 г. предоставила законодателю возможность институционализировать внесудебное рассмотрение административных дел, которое подлежало бы судебному надзору, аналогично судебному надзору, существовавшему тогда в США. Однако практика применения этой нормы не сложилась⁶¹.

1.6.2. Внесудебная административная юстиция: Боливия, Панама, Доминиканская Республика, Колумбия, Гватемала, Эквадор, Уругвай, Мексика

Как упоминалось выше, в XIX в. Боливия (1861–1868, 1871–1878), Панама (1863–1904), Доминиканская Республика (1874–1880) и Колумбия (1886–1914) экспериментировали с административными трибуналами, не зависимыми от судебной власти. В XX в. настала очередь Гватемалы (1927–1945), Эквадора (1929–1979) и снова Панамы (1945–1956).

Административное право Боливии предусматривало создание Государственного Совета, задуманного как орган, не входящий в систему судебной власти, и вместе с Верховным административным судом отправлявшего делегированную административную юстицию (*justice deleguée*) в течение краткого периода действия Конституции 1861 г.⁶² Эта система была ликвидирована Конституцией 1868 г., но вскоре вновь введена в период между Конституциями 1871 и 1878 гг.⁶³ После вступления в силу Конституции 1878 г. все административные дела стали подведомственны Верховному Суду⁶⁴.

В Панаме Государственный Суд (*Corte de Estado*) был учрежден Конституцией 1863 г.⁶⁵ и оставался в конституциях 1865⁶⁶, 1868⁶⁷, 1870⁶⁸, 1873⁶⁹ гг. и под названием Верховный государственный суд (*Corte Superior de Estado*) – в Конституции 1875 г.⁷⁰ до принятия Конституции 1904 г. Позднее, в 1945 г., был создан административный трибунал, не зависимый от исполнительной и судебной власти⁷¹ и просуществовавший до конституционной реформы 1956 г.

Доминиканская Республика сформировала внесудебную административную юстицию в рамках законодательной ветви власти в период действия конституций 1874⁷², 1878⁷³ и 1879⁷⁴ гг.

Конституция Колумбии 1886 г. включила в полномочия Государственного Совета (который не был в то время судебным органом) рассмотрение административных дел в качестве единственной или апелляционной инстанции в соответствии с законом, а также разрешила законодателю создавать трибуналы, уполномоченные рассматривать административные споры по вопросам, находящимся в ведении *Departamentos*⁷⁵.

Начиная с конституционных реформ 1927⁷⁶ и 1935⁷⁷ гг., в Гватемале проводилось различие между делами (конфликтами), в которых орган административной власти является стороной и рассматривать которые уполномочены обычные судьи, и *исключительно административными делами*, подведомственными Административному трибуналу (внесудебному органу) в качестве единственной инстанции.

Конституция Эквадора 1929 г. установила подведомственность административных споров Государственному Совету (внесудебному органу) в качестве единственной инстанции⁷⁸. Конституция 1945 г. предусматривала учреждение Трибунала конституционных гарантий (*Tribunal de Garantias Constitucionales*), также не входящего в систему судебной власти, который рассматривал административные споры в качестве единственной инстанции⁷⁹. Наконец, Конституция 1967 г. содержала такие термины, как «судебная юстиция» и «юстиция фискального и административного трибуналов, находящихся в Кито», продолжая придерживаться идеи внесудебной административной юстиции в единственной инстанции⁸⁰.

В современной Латинской Америке есть только два примера внесудебной административной юстиции: Трибунал по административным спорам (*Tribunal de lo Contencioso Administrativo*) в Уругвае с 1934 г. и Федеральный трибунал по налоговым и административным делам (*Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*) в Мексике, созданный в 1937 г. по образцу Государственного Совета Франции (*Conseil d'État*) 1872 г.⁸¹

Конституция Уругвая 1934 г.⁸² учредила Административный трибунал (*Tribunal do Contencioso Administrativo*) – орган, не входящий в систему судебной власти, с полномочиями осуществления административной юстиции в качестве единственной инстанции. Этот институт сохранился в уругвайском конституционном праве, включая процессуальные нормы рассмотрения административных дел⁸³, допустимый объем требований индивидуальных заявлений и полномочия судов общей юрисдикции по требованиям о возмещении ущерба⁸⁴. Аналогичная статья сохранялась в конституциях 1942⁸⁵, 1952⁸⁶ и 1967⁸⁷ гг.

Согласно ст. 73 XXIX действующей Конституции Мексики 1917 г. с поправками (последние – от 4 декабря 2006 г.), законодательная власть полномочна:

...издавать законы, учреждающие административные трибуналы, обладающие полной независимостью в принятии решений и ответственные за разрешение споров, возникающих между гражданами и федеральными органами административной власти, и привлекающие публичных служащих к ответственности за административные правонарушения в случаях, установленных законом, устанавливающие правила их организации, деятельности, процедуры рассмотрения дел и обжалования их решений.

Мексиканский Федеральный трибунал по налоговым и административным делам (*Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*) был создан Законом от 27 августа 1936 г. и действует и сейчас. Конституция 1917 г. разрешает создание подобных трибуналов штатами и федеральным округом Мексики⁸⁸. Таким образом, административное право Мексики предусматривает существование автономных внесудебных административных трибуналов начиная с 1937 г. Несмотря на их правовую природу, административные трибуналы не входят в структуру судебной власти и рассматриваются как автономные органы согласно ст. 94 Конституции 1917 г. Процедура защиты от судебных решений *amparo* (процедура индивидуальной защиты конституционных прав, схожая с Habeas corpus, но распространяющаяся на широкий круг прав) предусмотрена ч. IV и Vb ст. 107 Конституции⁸⁹. По сути, в Мексике модель единой судебной системы никогда не прекращала действовать. Однако исключение из нее составляют случаи, когда закон учреждает внесудебный административный трибунал, являющийся «автономным» в терминологии Конституции⁹⁰.

В 1984 г. Президент Федеративной Республики Бразилии направил в Национальный Конгресс письмо с предложением о создании административного (внесудебного) трибунала для разрешения административных споров, что, на самом деле, подразумевало исключительно внесудебную административную юстицию без возможности последующего судебного пересмотра. Однако предложение не было принято по причине жесткой критики со стороны юридического сообщества⁹¹.

1.6.3. Административная юстиция в рамках единой судебной системы (функционировавшей непрерывно): Чили, Аргентина, Венесуэла, Парагвай, Мексика, Коста-Рика, Перу, Сальвадор, Куба, Бразилия

Монистическая (единая) судебная система – единственная, которую в тот или иной момент

их конституционной истории применяли все латиноамериканские страны. Некоторые из них используют ее непрерывно со времени вступления в силу их республиканских конституций, а именно: Чили, Аргентина и Венесуэла – с 1811 г., Парагвай – с 1813 г., Мексика – с 1818 г., Коста-Рика – с 1821 г., Перу – с 1823 г., Сальвадор – с 1824 г., Куба – с 1869 г. и Бразилия – с 1891 г.

История судебной власти Чили характеризуется тем, что единая судебная система была закреплена в конституциях 1811, 1818, 1822, 1823, 1828, 1833, 1925 и 1980 гг.⁹² Что касается Аргентины, ее конституции 1811, 1813, 1815, 1816, 1817, 1819, 1826, 1856, 1860, 1942 и 1994 гг. не содержат явного указания на специализированный суд, но право Аргентины устанавливает единую судебную систему. Право Венесуэлы установило единую судебную систему в конституциях 1811, 1819, 1821, 1830, 1858, 1874, 1901, 1909, 1931, 1945, 1947, 1953, 1961 и 1999 гг.⁹³

Парагвай также принял единую судебную систему⁹⁴. Хотя Хартии 1813 и 1844 гг. не устанавливали никаких правил в этом отношении, но начиная с Конституции 1870 г.⁹⁵, рассмотрение административных споров было явно установлено как исключительная прерогатива судебной власти, а исполнительная власть была от них отстранена. То же правило было введено в последующие конституции, уполномочивавшие Конгресс издавать законодательство по административным спорам: Конституция 1940 г.⁹⁶; Конституция 1967 г.⁹⁷; Конституция 1992 г.⁹⁸

В Мексике единая судебная система действует до настоящего времени. Она была имплицитно установлена конституциями 1818, 1824, 1836, 1857 и 1917 гг.⁹⁹ В конституционном праве Коста-Рики не было перерывов в существовании единой судебной системы в течение периодов действия четырнадцати ее конституций: 1821, 1823 (конституции 17.03.1823 и 16.05.1823), 1824, 1825 (с поправками 1835 г.), 1844, 1847, 1848, 1859, 1869, 1871, 1917 и 1949 гг.

Конституционное право Перу закрепило единую судебную систему в первой Конституции 1823 г. и сохранило ее в конституциях 1828, 1834, 1837, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933, 1979 и 1993 гг. Следует отметить, что Конституция 1867 г. устанавливала, что отдельным законом должны быть созданы суды по административным спорам (*Tribunales contencioso-administrativos*)¹⁰⁰.

Конституции Сальвадора 1824, 1841, 1864, 1871, 1872, 1883 и 1886 гг. никак не выделяли рассмотрение административных дел, т. е. устанавливали единую судебную систему. Начиная с Конституции 1939 г.¹⁰¹ конституционные собрания уполномочивали законодателя организовать

в рамках судебной власти орган по рассмотрению, в том числе, административных споров: см. Конституции 1944¹⁰², 1950¹⁰³, 1962¹⁰⁴ и 1983¹⁰⁵ гг.

Только две конституции Кубы явно говорили о производстве по административным спорам как о функции судов общей юрисдикции (конституции 1934¹⁰⁶ и 1935¹⁰⁷ годов). Остальные конституции не упоминали никаких органов в качестве уполномоченных разрешать такие конфликты. Таким образом, Куба тоже рассматривается как установившая единую судебную систему: см. конституции 1869, 1878, 1895, 1897, 1901, 1940, 1952, 1959, 1976 гг. (с поправками 1992 и 2002 гг.). В Бразилии все конституции, принятые после провозглашения Республики (1891, 1934, 1937, 1945, 1967, 1969 и 1988 гг.), устанавливали единую судебную систему.

1.6.4. Административная юстиция в рамках дуалистической судебной системы: Колумбия, Никарагуа, Панама, Эквадор, Гватемала, Доминиканская Республика

Дуалистическая система судебной юстиции с отдельным Верховным Судом, действующая в настоящее время в Германии и Португалии, на территории Латинской Америки была внедрена только в Колумбии, где она действует с 1914 г. Несмотря на название «Государственный Совет» (*Consejo de Estado*) и тот факт, что его судебные функции сосуществуют с консультативными, Верховный Суд колумбийской административной юстиции является органом судебной власти.

Законодательный акт № 3 (поправка к Конституции) 1910 г. изменил главу XV Конституции Колумбии 1886 г., регулирующую отправление правосудия¹⁰⁸. Он учредил новый специализированный институт, отправляющий правосудие в административных спорах. Реформирующий акт (поправка к Конституции) 1914 г.¹⁰⁹ придал Государственному Совету функцию Верховного Суда по рассмотрению административных споров. Наконец, в Конституции 1991 г. Государственный Совет был сохранен как орган *судебной ветви власти*, и его функции включают действие в качестве Верховного Суда по административным спорам¹¹⁰.

Дуалистическая судебная система с единым Верховным Судом устанавливалась конституциями следующих стран Латинской Америки: Никарагуа – в периоды с 1939 по 1948 г., с судами и судьями по административным спорам¹¹¹, и с 1974 по 1979 г., с Административным судом под названием *Tribunal do Contencioso Administrativo*¹¹², которая, однако, никогда не была реализована в законодательстве¹¹³; Панама – с 1941 по 1945 г. (с *juicios de lo contencioso*

administrativo – судами, разрешающими споры в рамках административного права)¹¹⁴; Эквадора – с 1979 по 1992 г., с Административным судом как единственной инстанцией¹¹⁵; Гватемалы – с 1945 г., с Административным судом¹¹⁶; и Доминиканской Республикой – с 2010 г.¹¹⁷

1.6.5. Административная юстиция в рамках единой судебной системы (функционировавшей некоторое время): Колумбия, Гватемала, Доминиканская Республика

Колумбия (1821–1886), Гватемала (1824–1927) и Доминиканская Республика (1854–1874, 1880–2010) имели единую судебную систему в течение ограниченного периода времени.

Конституции Колумбии 1821, 1830, 1832, 1843, 1853, 1858 и 1863 гг. не упоминали отдельно рассмотрение административных дел, что предполагает, что судебная система Колумбии в тот период была неделимой, с единым судом, имевшим полномочия на рассмотрение в том числе публичных конфликтов с участием органов административной власти. Конституция 1830 г.¹¹⁸, в частности, устанавливала полномочия Верховного Суда правосудия рассматривать любое дело, затрагивающее договоры или сделки исполнительной власти, что подтверждает существование единой судебной системы, склонной рассматривать частноправовые споры с участием органов административной власти, но исключая из судебной компетенции вопросы административного права, рассматривая их как целиком попадающие в сферу ответственности исполнительной власти. Это правило сохранялось с небольшими изменениями в конституциях 1832¹¹⁹, 1858¹²⁰ и 1863¹²¹ гг.

В Гватемале конституции 1824, 1825, 1879 и 1921 гг. не устанавливали никакого отдельного органа с полномочиями разрешать конфликты с участием органов административной власти. Поэтому предполагается, что в Гватемале действовала единая судебная система. Конституция 1839 г. указывала на административные споры как на один из предметов компетенции судов¹²².

В Доминиканской Республике единая судебная система, сосредоточенная, в основном, в руках Верховного Суда, доминировала в течение большей части ее конституционной истории (конституции 27.02.1854¹²³, 10.12.1854¹²⁴, 1858, 1865¹²⁵, 1866¹²⁶, 1872¹²⁷, 1877, 1880¹²⁸, 1881¹²⁹, 1887¹³⁰, 1884¹³¹, 1896¹³², 1906¹³³, 1908, 1924, 1934, 1942, 1955, 1960, 1961, 1963, 1966, 1994 и 2002 гг.). Исключениями были только период действия конституций 1874¹³⁴, 1878¹³⁵ и 1879¹³⁶ гг., предусматривавших внесудебную административную юстицию, и период по-

сле вступления в силу Конституции 2010 г.¹³⁷, предусматривающей дуалистическую судебную систему.

1.6.6. Административная юстиция в рамках единой судебной системы (функционировавшей с перерывом): Никарагуа, Гондурас, Эквадор, Панама, Боливия

Еще одна группа стран начала республиканский период с единой судебной системы, затем приступила к поискам другой модели административной юстиции, впоследствии вернувшись к первоначальной системе: Никарагуа (1884–1939, 1948–1974, с 1979 по настоящее время), Гондурас (1825–1965, с 1982 по настоящее время), Эквадор (1830–1929, с 1992 по настоящее время), Панама (1841–1863, с 1904 по настоящее время) и Боливия (1826–1861, с 1878 по настоящее время)¹³⁸.

В Никарагуа единая судебная система была установлена конституциями 1884¹³⁹, 1826, 1838, 1842, 1848, 1854, 1858, 1893 (до принятия Конституции 1898 г.), 1905, 1911, 1912, 1913 (до принятия Конституции 1939 г.), 1948, 1950 (до принятия Конституции 1974 г.), 1979, 1987, 1995 (поправка к Конституции, предусматривавшая специализацию по рассмотрению административных дел в рамках Верховного Суда)¹⁴⁰ и 2014 гг. (поправка к Конституции, давшая Верховному Суду полномочия по рассмотрению административных дел)¹⁴¹.

Единая судебная система устанавливалась конституциями Гондураса 1825, 1831, 1839, 1848, 1865, 1873, 1880, 1894, 1904, 1924, 1936, 1957 и 1982 гг., которые ничего не говорили о рассмотрении административных дел. Единственным исключением была Конституция 1965 г., учредившая особый суд, не зависимый от судебной ветви власти¹⁴².

В Эквадоре конституции 1830, 1835, 1843, 1851, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884, 1897 и 1906 гг. содержали общие положения о судебной власти, но никак не упоминали государственные органы, ответственные за рассмотрение административных споров. Отсутствие таких упоминаний, без сомнения, мотивировалось желанием конституционного собрания установить для рассмотрения вопросов с участием органов административной власти единую судебную систему – систему, действие которой сохранялось до принятия Конституции 1929 г.

Поправка к Конституции 1992 г. установила, что рассмотрение административных споров осуществляется судебным органом, определенным законом, и что Верховный Суд уполномочен принимать окончательное решение по апелляциям на решения нижестоящих судов. Это положение

было подтверждено Конституцией 1998 г.¹⁴³ Это означало возвращение к единой судебной системе в Эквадоре. Конституция 2008 г. продолжила ту же тенденцию, установив, что акты органов публичной власти могут обжаловаться в административных и судебных органах, запретив исполнительной и законодательной власти исполнять функции отправления правосудия¹⁴⁴.

В Панаме единая судебная система преобладала в период с 1841 по 1863 г. (конституции 1841¹⁴⁵, 1853 и 1855 гг.), с 1904 по 1941 г. (Конституция 1904 г. до принятия Конституции 1941 г.). Начиная с поправки к Конституции 1956 г.¹⁴⁶, полномочия по разрешению административных дел являются одной из функций Верховного Суда (Конституция 1972 г.¹⁴⁷ и поправки 1983¹⁴⁸ и 2004¹⁴⁹ гг.).

В Боливии функции административной юстиции осуществлялись единой судебной системой в течение большей части ее конституционной истории – в периоды действия конституций 1826, 1831, 1834, 1839, 1843, 1851, 1868, 1878, 1880, 1938, 1945, 1947, 1967, 1994, 2004, 2008 и 2009 гг. Система внесудебной административной юстиции предусматривалась только конституциями 1868 и 1871 гг. Конституция 2004 г. прямо прописывает единство судебной системы и закрепляет функцию рассмотрения административных дел и споров за судами, судьями и Верховным Судом¹⁵⁰.

1.6.7. Административная юстиция в рамках единой судебной системы (действующей в настоящее время и имеющей специализированные органы): Чили, Аргентина, Венесуэла, Парагвай, Мексика, Коста-Рика, Перу, Сальвадор, Куба, Боливия, Бразилия, Панама, Никарагуа, Гондурас и Эквадор

В целом, в странах, сохранивших единую судебную систему (Чили, Аргентина, Венесуэла, Парагвай, Мексика, Коста-Рика, Перу, Сальвадор, Куба, Боливия, Бразилия, Панама, Никарагуа, Гондурас и Эквадор), она развивалась с определенной степенью специализации, как на уровне судебных инстанций (первая инстанция и апелляционные суды), так и на уровне отдельной коллегии Верховного Суда. Таков пример Чили, где Конституция 1925 г.¹⁵¹ предусматривала создание законом административных судов в рамках судебной ветви власти, а Конституция 1980 г.¹⁵² требовала от судов, учрежденных законом, рассматривать индивидуальные жалобы на органы административной власти, несмотря на то что в обоих случаях это была только попытка создания такой системы с помощью конституционной нормы, никогда не реализованной¹⁵³.

Можно было бы упомянуть также Аргентину, где в провинции Буэнос-Айрес административ-

ная юстиция осуществляется специализированными коллегиями в судах первой и второй инстанций¹⁵⁴, и Бразилию, где в настоящее время действует система федеральных судов, уполномоченная разрешать административные дела с участием федерального правительства; суды штатов первой инстанции (суды казначейства штатов – *Fazenda Pública* – и суды по взысканию налоговой задолженности – *Dívida Ativa*); и специализированные подразделения Верховного Суда (*Superior Tribunal de Justiça*) по публично-правовым вопросам¹⁵⁵.

Другие примеры включают: Венесуэлу с конституциями 1961 и 1999 гг., где административная юстиция находится в ведении судов, установленных законом¹⁵⁶; Никарагуа – в период с 1898 по 1905 г. с федеральными судами¹⁵⁷, с 1948 по 1979 г. с судами и судьями Республики¹⁵⁸ и в период действия Конституции 1987 г. с поправками 1995 и 2014 гг. (поправки к Конституции, предусматривавшие специализированную коллегию по рассмотрению административных дел в Верховном Суде)¹⁵⁹ и Коста-Рику, где Конституция 1949 г. предусматривает административные суды¹⁶⁰.

1.7. Эволюционная и сравнительная схема независимой административной юстиции в соответствии с конституциями стран Латинской Америки

Паттерн эволюции административной юстиции в Латинской Америке в XIX и XX вв. можно проследить на основе четырех выявленных моделей административной юстиции.

I. Судебная система рассмотрения административных споров

1. *Монистическая (единая) судебная система* (суд или иной орган в составе судебной системы, не имеющей специализации. Система имеет конституционную основу):

- с 1811 – Чили
- с 1811 – Аргентина
- с 1811 – Венесуэла
- с 1813 – Парагвай
- с 1818 – Мексика
- 1821–1886 – Колумбия
- с 1821 – Коста-Рика
- с 1823 – Перу
- с 1824 – Сальвадор
- 1824–1927 – Гватемала
- 1825–1965 – Гондурас
- 1826–1861 – Боливия
- 1830–1929 – Эквадор
- 1830–1934 – Уругвай
- 1841–1863 – Панама
- 1854–1874 – Доминиканская Республика
- 1868–1871 – Боливия
- с 1869 – Куба

- с 1878 – Боливия
- 1880–2010 – Доминиканская Республика
- 1884–1939 – Никарагуа
- с 1891 – Бразилия
- 1948–1974 – Никарагуа
- с 1956 – Панама
- с 1979 – Никарагуа
- с 1982 – Гондурас
- с 1992 – Эквадор.

2. *Дуалистическая судебная система* (суд или иной орган в составе судебной системы, имеющей специализацию. Система имеет конституционную основу):

а) *Единый Верховный Суд* (суд или иной орган в составе специализированной структуры подчиняется Верховному Суду, относящемуся к другой структуре):

- 1939–1948 – Никарагуа
- 1941–1945 – Панама
- 1979–1992 – Эквадор
- с 1945 – Гватемала
- 1974–1979 – Никарагуа
- с 2010 – Доминиканская Республика;

б) *Верховный Административный Суд* (суд или иной орган, как и Верховный Суд, входят в специализированную структуру):

- 1914 – Колумбия.

II. Внесудебная система рассмотрения административных споров

1. *Автономная* (трибунал или иной орган в составе внесудебной структуры, не зависимый от органов, чьи решения оспариваются. Система имеет конституционную основу):

- 1861–1868 – Боливиано
- 1863–1904 – Панама
- 1871–1878 – Боливия
- 1874–1880 – Доминиканская Республика
- 1886–1914 – Колумбия
- 1927–1945 – Гватемала
- 1929–1979 – Эквадор
- с 1934 – Уругвай
- с 1937 – Мексика
- 1945–1956 – Панама.

2. *Неавтономная* (трибунал или иной орган в составе внесудебной структуры, зависимый от органов, чьи решения оспариваются. Система имеет конституционную основу).

III. Смешанная юстиция (внесудебная и судебная)

1. *Автономная* (трибунал или иной орган в составе внесудебной структуры, не зависимый от органов, чьи решения оспариваются, и на чьи решения может быть подана апелляция в суд. Система имеет конституционную основу):

- 1965–1982 – Гондурас.

2. *Неавтономная* (трибунал или иной орган в составе внесудебной структуры, зависимый от органов, чьи решения оспариваются, и на чьи решения может быть подана апелляция в суд. Система имеет конституционную основу).

2. НАДЛЕЖАЩАЯ ПРАВОВАЯ ПРОЦЕДУРА, ПРЕДШЕСТВУЮЩАЯ ПРИНЯТИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕШЕНИЙ

2.1. Элементы института надлежащей правовой процедуры США (*due process*) в Латинской Америке: Пятая (1791 г.) и Четырнадцатая (1868 г.) поправки к Конституции США

Доминирование модели административной юстиции в рамках единой судебной системы – не единственное проявление влияния права США на административную юстицию стран Латинской Америки: так, выражение *due process of law* (процессуальные гарантии или надлежащая правовая процедура), впервые использованное в Билле о правах (поправки 1791 г. к Конституции США), во второй половине XX в. стало появляться в латиноамериканских конституциях и законах. Примерами являются Аргентина, Боливия, Бразилия, Чили, Колумбия, Эквадор, Гватемала, Мексика, Никарагуа, Перу, Доминиканская Республика, Уругвай и Венесуэла.

Однако институт *due process*, понимавшийся в странах общего права как процессуальные гарантии, которые необходимо соблюсти перед принятием административного решения, ограничивающего права индивида¹⁶¹, в Латинской Америке принял другую форму.

Пятая поправка 1791 г. к Конституции США гласит¹⁶²:

Ни одно лицо не должно привлекаться к ответственности за преступление, караемое смертью, либо за иное позорящее преступление иначе как по представлению или обвинительному заключению большого жюри, за исключением дел, возбуждаемых в сухопутных или морских частях либо в милиции, призванной на действительную службу во время войны или опасности, угрожающей обществу; ни одно лицо не должно за одно и то же правонарушение дважды подвергаться угрозе лишения жизни или телесного наказания, не должно принуждаться в каком-либо уголовном деле свидетельствовать против себя, **не должно лишаться жизни, свободы либо собственности без должной правовой процедуры**; частная собственность не должна изыматься для общественных нужд без справедливого вознаграждения (выделено автором)¹⁶³.

Четырнадцатая Поправка 1868 г. в Разделе 1 продолжает эту линию:

<...> Ни один из штатов не должен издавать или применять законы, которые ограничивают привилегии и льготы граждан Соединенных Штатов; **и не может какой-либо штат лишать какое-либо лицо жизни, свободы или собственности без надлежащей правовой процедуры**; не может отказывать какому-либо лицу в пределах своей юрисдикции в равной защите на основе законов¹⁶⁴ (выделено автором).

2.2. Источники принципа надлежащей правовой процедуры: Великая хартия вольностей 1215 г., Статут о свободном субъекте (*Liberty of Subject Act*) 1354 г., Статут о соблюдении надлежащей правовой процедуры (*Observance of Due Process of Law Act*) 1368 г.

Указанные законы основываются на ст. 39 Великой хартии вольностей 1215 г., *основной нормой права которой было то, что наложению наказания должен предшествовать судебный приговор*:

Ни один свободный человек не будет арестован или заключен в тюрьму, или лишен владения, или объявлен стоящим вне закона, или изгнан, или каким-либо способом обездолен, и мы не пойдём на него и не пошлём на него иначе, как по **законному приговору** равных его и по закону страны¹⁶⁵.

Выражение «надлежащая правовая процедура» (*due process of law*) впервые встречается в Статуте о свободном субъекте (*Liberty of Subject Act*) 1354 г., в котором читаем, *дословно*: «Ни один человек, какого бы сословия и состояния он ни был, не будет ни лишен земли или аренды, ни схвачен, ни заключен в тюрьму, ни лишен наследства, ни умерщвлен без того, чтобы держать ответ по **надлежащей правовой процедуре**»¹⁶⁶. Несколькими годами позже, в 1368 г., термин вновь появился в Акте о Соблюдении Надлежащей Правовой Процедуры (*Observance of Due Process of Law Act*):

По запросу Общин, по их петициям, поданным Парламенту, о прекращении причинения вреда и ущерба, наносимого представителям Общин клеветниками, которые неоднократно выдвигали свои обвинения более для мести и собственной выгоды, чем для пользы Короля или его людей, и по которым были обвинены люди – некоторых схватили и заставили предстать перед Королевским советом приказом и угрозой жестоких страданий вопреки закону – **изъявляется и устанавливается, для доброго управления Общинами, что никто не будет призван к ответу, если обвинение не было предъявлено перед судьям, или не был составлен протокол, или не была соблюдена надлежащая процедура** и не было приказа о вызове в суд, как установлено старым правом этой земли, и если, с этого момента, что-либо будет сделано иначе, оно будет недействительным по закону и будет считаться неверным¹⁶⁷.

2.3. Право на справедливое судебное разбирательство на международном уровне: Декларация прав человека и гражданина 1789 г., Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Африканская хартия прав человека и народов 1981 г., Хартия основных прав Европейского со-

юза 2000 г., *Американская конвенция о правах человека 1969 г.*

На самом деле, с процедурной точки зрения, надлежащая правовая процедура в том смысле, который вкладывается в нее в общем праве, никогда не имела точного эквивалента ни в континентально-европейском праве, ни в других международных и региональных правовых системах. Ее даже путают с эффективной судебной защитой или *правом на справедливое судебное разбирательство*¹⁶⁸.

Французская Декларация прав человека и гражданина 1789 г. имела колоссальное влияние на континентально-европейское публичное право. Хотя ее корни можно усмотреть в декларациях североамериканских колоний¹⁶⁹, факт состоит в том, что она предусматривает соблюдение надлежащей правовой процедуры при принятии административных решений. На самом деле, она лишь декларирует в ст. 7, что действия судьи связаны существующими статутами («Ни один человек не может быть подвергнут обвинению, задержанию или заключению, иначе как в определенных Законом случаях и согласно предписанным им формам»)¹⁷⁰, в противоположность ст. 12 Конституции Массачусетса 1780 г., распространившей запрет действий без предшествующего справедливого разбирательства на дела о *лишении собственности*¹⁷¹.

Аналогично французской декларации 1789 г., во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. предшествующее справедливое разбирательство как предварительное условие применения государственных мер, ограничивающих индивидуальные права, ограничено *уголовным обвинением*. В отношении других вопросов Декларация 1948 г. ссылается на справедливую защиту при *определении прав и обязательств* индивидов, что означает декларирование права на судебную защиту при разрешении споров¹⁷².

Тот же подход преобладает в последующих международных конвенциях, касающихся того, что в *общем праве* изначально рассматривалось как *надлежащая правовая процедура*. Если, согласно букве Конституции США, судебный процесс (справедливое судебное разбирательство) должен предшествовать государственным решениям, ограничивающим любые индивидуальные права (уголовное наказание, ограничение прав собственности, и т. д.), то международные нормы используют близкие, но отличающиеся по значению формулировки, требующие справедливого разбирательства только в уголовных делах¹⁷³.

Тот факт, что международные нормы в основном ссылаются на *«спор» о правах* (определение прав) как основание обращения в *автономный и беспристрастный суд*, не обязательно означает,

что в суде должны приниматься административные решения, ограничивающие индивидуальные права.

Европейская конвенция по правам человека (1950) содержит следующий фрагмент:

Каждый в случае *спора о его гражданских правах и обязанностях* или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона¹⁷⁴ (выделено автором).

Международный пакт о гражданских и политических правах (1966) предусматривает, что:

Каждый имеет право при рассмотрении любого *уголовного обвинения*, предъявляемого ему, или при определении *его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе* на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона¹⁷⁵.

Африканская хартия прав человека и народов (1981) устанавливает, что «Каждый человек имеет право на рассмотрение своего *дела*».

Хартия основных прав Европейского союза (2000) предусматривает, что «каждый, чьи права и свободы, гарантированные правом Союза, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в суде» и что:

каждый имеет право на справедливое и публичное слушание в течение разумного времени в справедливом, независимом и беспристрастном суде, созданном на основании закона. Каждый должен иметь возможность получить юридическую помощь, иметь защитника и представителя¹⁷⁶.

Наконец, ст. 8 Американской конвенции о правах человека (1969) «Право на справедливый суд» устанавливает:

Каждый человек имеет право на слушание его дела с надлежащими гарантиями и в течение разумного периода времени в компетентном, независимом и беспристрастном суде, заранее созванном по закону в обоснование любого *обвинения уголовного характера, выдвинутого против него, или для определения его прав или обязательств гражданского, трудового, финансового или любого иного характера*¹⁷⁷.

Американская конвенция в п. 1 ст. 8 следует международной тенденции и отходит от возникшей в общем праве концепции, что *надлежащая правовая процедура* – это набор предустановленных процессуальных гарантий, которые должны быть соблюдены перед принятием любого государственного решения, ограничивающего индивидуальные права. Американская конвенция же ограничивается только уголовными делами.

2.4. Надлежащая административная правовая процедура в латиноамериканских конституциях и законах

В последние годы в различных латиноамериканских конституционных нормах стали появляться общие ссылки на надлежащую правовую процедуру, которая в большинстве случаев воспринимается как обязательная не только для судебных, но и для административных споров. По-видимому, эти изменения призваны следовать духу поправок к конституциям США 1791 и 1868 гг.

Статья 29 Конституции Колумбии 1991 г. устанавливает, что «**надлежащая процедура применима к судебным и административным спорам любого рода**». Согласно ст. 5 Конституции Бразилии 1988 г., «никто не может быть лишен свободы или своего имущества без надлежащей правовой процедуры» (подраздел LIV) и «сторонам в судебном или **административном процессе** и всем обвиняемым должно быть обеспечено состязательное производство и полная защита, со всеми необходимыми для этого средствами и возможностями» (подраздел LV).

Согласно ст. 49 Конституции Венесуэлы 1999 г., «**надлежащая процедура** должна быть соблюдена в отношении всех судебных и **административных актов** <...>», а в Доминиканской Республике ст. 69 Конституции 2010 г. ссылается на «эффективную судебную защиту и надлежащую процедуру <...>», а подраздел 10 накладывает условие, что «**правила надлежащей процедуры применяются к судебным и административным актам** любого вида».

Статья 34 Конституции Никарагуа 1995 г. устанавливает, что:

все участники производства на равных условиях имеют право на **надлежащую процедуру** и эффективную судебную защиту, в частности, на следующие минимальные гарантии... Минимальные гарантии, установленные в отношении надлежащей процедуры и эффективной судебной защиты в таком разбирательстве, применимы к **административному** и судебному производству (выделено автором).

В Эквадоре ст. 23.27 Конституции 1998 г. предусматривает, что «минимальные гарантии, установленные этой статьей в отношении **надлежащей процедуры** и эффективной судебной защиты, **применимы к административному** и судебному производству», а в Конституции 2008 г. ст. 169 гласит:

Процессуальная система является средством достижения справедливости. Процессуальные правила устанавливают принципы упрощенного, единообразного, эффективного, незамедлительного, быстро и экономного разбирательства и реализуют гарантии **надлежащей процедуры**. Справедливость

не должна приноситься в жертву простому пропуску формальностей.

Статья 76 Конституции 2008 г., в свою очередь, устанавливает:

В любом разбирательстве, определяющем права и обязанности любого вида, **обеспечивается право на надлежащую процедуру**, включающее следующие базовые гарантии: 1. Обязанностью любого органа **административной или** судебной власти является обеспечение реализации применимых законов и соблюдения прав сторон (выделено автором)...

Далее мы обсудим страны, которые, в целом, обеспечивают надлежащую правовую процедуру. Мексика в ст. 18 Конституции 1917 г. устанавливает, что «гарантия соблюдения **надлежащей процедуры** распространяется на все процессуальные действия в отношении подростков». В Боливии ст. 115 II Конституции 2008 г. устанавливает, что «государство гарантирует право на **надлежащую процедуру** и универсальную, быструю, своевременную, общедоступную и прозрачную систему правосудия и защиты без отлагательства». Статья 19 Конституции Чили 1980 г. устанавливает:

...любое решение органа, отправляющего правосудие, должно быть основано на предварительном разбирательстве, проведенном в соответствии с **надлежащей процедурой**. Поэтому законодатель всегда несет ответственность за установление гарантий разумных и справедливых процедур рассмотрения и расследования дела.

Статья 139 Конституции Перу 1993 г. ссылается на «соблюдение **надлежащей процедуры** и судебную защиту <...>». Наконец, в Гватемале ст. 53 Конституции 1965 г. включает общее положение, согласно которому никто не может быть лишен собственности без **надлежащей правовой процедуры**, а ст. 12 действующей Конституции 1985 г. ссылается на надлежащую правовую процедуру следующим образом:

Право на защиту: защита личности и ее прав неприкосновенна. Никто не может быть признан виновным или лишен своих прав без вызова в суд, слушания и осуждения в **законном разбирательстве** перед заранее созданным компетентным судом или судьей (выделено автором).

В отношении законодательства стоит упомянуть Аргентину, где Закон 19.549/72 об административном процессе (*Ley de procedimientos administrativos*) в ст. 1(f) устанавливает, что граждане, участвующие в административном процессе, имеют право на соблюдение **надлежащей процедуры**. В Уругвае, согласно ст. 5 Закона об административном процессе (*Ley de procedimientos administrativos*), граждане, участвующие в административном процессе, пользуются правами

и гарантиями, неотъемлемыми от соблюдения надлежащей процедуры.

2.5. Решения Европейского и Межамериканского судов по правам человека: независимость и беспристрастность во внесудебных административных разбирательствах, надлежащая правовая процедура перед принятием административных решений

На самом деле, между *надлежащей правовой процедурой* в том виде, в котором она развилась в США, и *правом на справедливое разбирательство* в Европейской конвенции по правам человека есть много точек пересечения, особенно тот факт, что оба применимы к административным делам, как изначально предусматривалось конституционным правом США.

В этом отношении, несмотря на дискуссию относительно выражения *гражданские права и обязанности* в ст. 6.1 Конвенции по правам человека в связи с административно-правовыми спорами, Европейский суд интерпретирует эту статью как относящуюся не только к суду:

Суд может квалифицировать конкретный государственный орган, не являющийся частью судебной системы государства, как «суд» для целей теста Вильо Эскелинена. Административный или парламентский орган может рассматриваться как «суд» по своей сути, таким образом делая статью 6 применимой к спорам гражданских служащих. Вывод о применимости статьи 6, однако, не влияет на вопрос о том, как должны обеспечиваться процессуальные гарантии в таком деле¹⁷⁸.

Межамериканский суд по правам человека следует в том же направлении, что и Европейский суд. Он интерпретирует выражение «*Garantias Judiciales*», или судебные гарантии (в официальной английской версии переведенное как «право на справедливое судебное разбирательство»), содержащееся в заголовке ст. 8 Межамериканской конвенции, как не исключающее применения к иным государственным органам, не связанным с судебной системой, требований о рассмотрении дела по существу и соблюдении гарантий надлежащей правовой процедуры¹⁷⁹.

Проверяя решение Уругвайского административного суда, Межамериканский суд указал:

...он был **очень конкретен и точен**, устанавливая, что определенные компоненты гарантий, необходимых для обеспечения надлежащей правовой процедуры, применимы также во *внесудебной* сфере в контексте, в котором могут обсуждаться вопросы, связанные с личными правами. Так, суд в своем предыдущем решении постановил, что свойства беспристрастности и независимости <...> должны быть присущи любому органу, ответственному за принятие решений, затрагивающих права и обязанности лиц. Исходя из этого, положения статьи 8.1

Конвенции <...> не должны относиться исключительно к судебным органам, но должны быть применимы также к административным решениям¹⁸⁰ (выделено автором).

Однако есть одна характеристика *надлежащей правовой процедуры*, появившаяся в 1792 г., которая несовместима с правом на справедливое разбирательство (*processo efetivo*) в интерпретации Европейского суда. Это имеет большое значение для понимания текущего состояния административной юстиции в Латинской Америке. Эта характеристика – предварительный характер *надлежащей правовой процедуры*. В юридической традиции континентально-европейского или латиноамериканского административного права нет идеи, что в общем случае реализации соответствующего административного решения должно предшествовать рассмотрение дела, проводимое автономным или квази-судебным органом административной власти¹⁸¹.

Поэтому на современном этапе развития континентально-европейского права необходимо обсуждение того, должна ли *надлежащая правовая процедура* рассматриваться как неотъемлемый элемент процесса принятия административных решений, ограничивающих индивидуальные права (первоначальные административные решения) или только как элемент процесса принятия решений (судебных или внесудебных) по спорам, связанным с административными решениями, которые уже ограничили права человека или находятся в процессе такого ограничения.

В соответствии с решениями Европейского суда, если национальное законодательство предоставляет средства обжалования административного решения, на них распространяются правила ст. 6.1 Конвенции. Таким образом, если такие средства отсутствуют, Конвенция применима только к этапу обжалования, что показывает, что предварительное разбирательство не является неотъемлемым условием для принятия административных решений. Более того, если обжалование производится в суде, независимость органа административной власти, принимающего решение, даже становится необязательной.

В этом контексте право на справедливое разбирательство подразумевает скорее возможность обжалования, чем неотъемлемую характеристику принятия административного решения. Практическая разница существенна: в *системе права на справедливое разбирательство* исполнение обжалуемого административного решения приостанавливается, в качестве средства обеспечения процесса, только в случае «опасности в промедлении» (*periculum in mora*) и вероятности принятия решения в пользу истца (*fumus boni iuris*), бремя доказательства чего лежит на истце.

В то же время в системе *надлежащей правовой процедуры* административное решение не вступает в силу до завершения предварительного разбирательства; напротив, исключение из этого правила зависит от наличия *periculum in mora* и *fumus boni iuris*, которые должны быть доказаны органом административной власти¹⁸².

2.6. Различие между судебным административным процессом (*processo administrativo judicial*), внесудебным административным процессом (*processo administrativo extrajudicial*) и административной процедурой (*procedimento administrativo*)

Латиноамериканская доктрина, в соответствии с которой соблюдение надлежащей административной правовой процедуры (*debido procedimiento administrativo*) выступает обязательным условием (*sine qua non*) для вынесения административных решений, ограничивающих индивидуальные права, является чисто риторической¹⁸³. Дело в том, что предусмотренные ею меры, от использования выражения «административная процедура» (*procedimiento*) до претензии на беспристрастность *без независимости* от исполнительной власти, по большей части не реализуются на практике¹⁸⁴.

Еще в конце XIX в. административную юстицию путали с полномочием административных органов по исправлению своих юридических ошибок (*autotutela*), что означает, что административные споры рассматривались самими административными органами¹⁸⁵. Таким образом, применительно к тому периоду нельзя говорить об административном процессе (*processo*) вне сферы полномочий исполнительной власти. Но и в случае исполнительной власти это выражение неприменимо, когда не учреждены независимые органы, рассматривающие административные споры.

Процесс – это неотъемлемый элемент отправления правосудия, и оба эти понятия неотделимы от независимого рассмотрения и разрешения спора между сторонами¹⁸⁶. Обеспокоенность судей сохранением независимости от суверена восходит еще к ст. 39 Великой хартии вольностей 1215 г.; быть судьей в своем собственном деле немислимо.

Независимость органа, рассматривающего споры, не только стала поворотным моментом в возникновении административной юстиции в XIX в. и в развитии административного права как отдельной отрасли, она и сегодня считается неотъемлемым признаком правосудия как функции. Независимость суда явным образом прописана в ряде различных национальных и международных норм, в таких источниках права, как Европейская конвенция по правам человека

(п. 1 ст. 6) и Американская конвенция о правах человека (п. 1 ст. 8).

Соответственно, возможно утверждать, что в отношении того периода, когда независимость административной юстиции была невозможна, выражение «административный процесс» (*processo administrativo*) неприменимо. Выражение воли административных органов в отношении граждан может быть названо «административной процедурой» (*procedimento administrativo*), хотя этот термин был бы более уместен в отношении административных действий, являющихся внутренними для такого органа (*interna corporis*), или таких, которые не затрагивают права и интересы граждан.

В процессе обретения независимости от административных органов административная юстиция всё дальше отделялась от исполнительной власти, и аналогичный процесс происходил с административным процессом. В случае осуществления административной юстиции судебной ветвью власти, к термину «административный процесс» (*processo administrativo*) должно быть добавлено определение «судебный»: судебный административный процесс (*processo administrativo judicial*).

Однако рассмотрением административных споров не всегда занимается судебная власть: примером является внесудебная административная юстиция (делегированная юстиция, *justice déléguée*), существующая в настоящее время в Уругвае и Мексике. Монрой пишет, что «дилемма правосудия состоит не в том, кто его осуществляет или олицетворяет, а в том, чем оно по сути является»¹⁸⁷. Чтобы правосудие было независимым, достаточно, чтобы оно было отделено от власти, вовлеченной в спор, и необязательно – от исполнительной власти в целом. Например, в США процессуальные гарантии или надлежащая правовая процедура (*procedural due process of law*)¹⁸⁸ обеспечиваются в рамках исполнительной ветви власти в лице административного агентства, в котором работают административные судьи¹⁸⁹.

Как бы то ни было, в данном случае выражение «административный процесс» (*processo administrativo*) будет корректным по отношению к внесудебной административной юстиции, и, в отличие от процесса, проводимого судом (который будет также называться справедливым судебным разбирательством), он называется внесудебным административным процессом (*processo administrativo não judicial*).

Однако нередко в отдельных латиноамериканских правовых системах административный процесс ассоциируется с ситуацией, когда независимого рассмотрения спора нет или, точнее, когда нет процессуальных гарантий (*due process of*

law), т. е. гарантий справедливого судебного разбирательства. И наоборот: административной процедурой (*procedimento administrativo*) называют ситуации, в которых при рассмотрении и разрешении споров соблюдается независимость¹⁹⁰.

В бразильском законодательстве¹⁹¹ термином «административный процесс» называют по сути процедуры, поскольку на практике этот процесс проводится организациями или административными органами, лишенными прерогативы реальной независимости¹⁹²; латиноамериканские конституции и законы закрепляют процессуальные гарантии в рамках административной процедуры.

В континентальной Европе понятие «административный процесс» (*processo administrativo*) используется в отношении судебных процессов и процессов, проводимых независимыми несудебными органами; административная процедура же – это рассмотрение спора органом, не являющимся независимым.

2.7. Надлежащая административная правовая процедура, предшествующая принятию решений административными органами в Латинской Америке

Административное право Латинской Америки в большей степени подвержено влиянию континентально-европейской традиции, чем духу правового института процессуальных гарантий (*due process*). В Латинской Америке преобладают единые судебные системы, и суды обычно компенсируют отсутствие полноценного процесса, предшествующего принятию административных решений, средствами судебного контроля с широкими полномочиями, который обеспечивает те же гарантии¹⁹³. Однако на практике логика процессуальных гарантий в административной сфере не работает.

Кроме того, реалии латиноамериканских административных органов не совместимы с системой автономных или квази-автономных органов. Редким исключением является наличие таких органов в сфере доступа к официальной информации в соответствии с Модельным латиноамериканским законом о доступе к публичной информации¹⁹⁴: например, в Мексике действует Институт прозрачности, доступа к публичной информации, защиты персональных данных и подотчетности (*Instituto y los Organismos Garantes*)¹⁹⁵, в Чили – Совет по транспарентности (*Consejo para la Transparencia*)¹⁹⁶, в Гондурасе – Институт комиссаров (*Instituto de Comissários*)¹⁹⁷ и в Сальвадоре – Институт доступа к публичной информации (*Instituto de Acesso à Informação Pública*)¹⁹⁸.

Традиционно граница между административными и юрисдикционными функциями (функ-

циями по рассмотрению и разрешению споров) проводится, согласно Монрою, так:

...они отличаются тем, что производят на общественные отношения первичный и вторичный эффект соответственно. Административная функция является основной, поскольку она должна реализовываться немедленно и непосредственно в отношении граждан; юрисдикционная функция, напротив, является вторичной, то есть она осуществляется только тогда, когда законы, которые должны были бы реализовываться самостоятельно, в том числе нормы административного права и решения органов власти, отвергаются гражданами и необходим механизм для обеспечения их исполнения или соблюдения в добровольном или принудительном порядке¹⁹⁹.

Этим объясняется сопротивление признанию *первичной юстиции*, т. е. юстиции, предшествующей принятию решений административными органами и, особенно важно, являющейся частью процесса принятия решений.

Ситуацию не изменило прецедентное право Межамериканского суда по правам человека, который, следуя примеру Европейского суда по правам человека, требует проведения в административных делах с участием публичного административного органа справедливого разбирательства (реального процесса) независимым органом, рассматривающим спор²⁰⁰. Причина в том, что юрисдикционная функция, о которой говорится в этих решениях, несмотря на свою внесудебную природу, не включает изучение содержания административного решения и, в основном, ограничивается спорами, вытекающими из таких решений. Прецедентное право МСПЧ и ЕСПЧ говорит о несудебных органах, таких как Государственный Совет Франции или Административный Суд Уругвая, которые не являются публичными административными органами с первичными исполнительными функциями²⁰¹ – они являются независимыми органами рассмотрения административных споров.

Межамериканский суд в отношении процедуры, предшествующей принятию ограничивающих административных решений постановил:

...гарантии, указанные в ст. 8.1 Конвенции, также применимы к делам, в которых определенный публичный орган власти принимает решение, влияющее на такие права²⁰², принимая во внимание, что, хотя от него нельзя требовать обеспечения тех же гарантий, что и от судебного органа, он должен, тем не менее, обеспечить гарантии того, что решение не будет произвольным (выделено автором)²⁰³.

В научных работах испаноязычной Латинской Америки при обсуждении института процессуальных гарантий процедуры предпочтение отдается выражению *debido procedimiento legal* («надлежащая правовая процедура» дословно), чтобы

подчеркнуть ее отличие от англо-американского понятия *due process of law*, которое применимо только к судебному разбирательству (процессу), проводимому автономным органом. Кроме риска смешения с процессуальным *due process of law* (в отличие от материального), этот термин не дает ответа по существу на вопрос, возможно ли независимое рассмотрение административных споров на этапе принятия административного решения.

Не может быть сомнений, что независимое рассмотрение и разрешение споров – не исключительная функция судов; ее может осуществлять и исполнительная власть. Было бы чистой воды спекуляцией обращение в данном споре к историческому периоду, когда предполагалось, что судебная власть занимается исключительно вопросами частного права, а исполнительная – вопросами публичного права (включая разрешение соответствующих споров): в то время, действительно, существование **независимого** административного органа, принимающего решения, было невозможным.

Таким образом, настало время подойти к центральному вопросу – предварительному контролю, необходимому для обеспечения процессуальных гарантий в действиях публичных административных органов власти, в том виде, как он выражен в конституционном и административном праве США²⁰⁴ и в законах и конституциях стран Латинской Америки, даже несмотря на то, что соответствующая концепция отсутствует в Американской и Европейской конвенциях по правам человека.

Является ли по латиноамериканскому праву соблюдение требований процессуальных гарантий в процессе рассмотрения административных споров обязательным условием принятия административного решения, ограничивающего индивидуальные права?

В действительности, в соответствии с буквой закона большинства действующих нормативных актов Латинской Америки, административное решение должно быть принято в соответствии с установленной процедурой; иными словами, соблюдение требований надлежащей правовой процедуры является условием его юридической силы. Таков и дух закона (*mens legis*).

В данной ситуации, когда государство предусматривает возможность предварительной юстиции посредством внесудебного административного процесса, с соблюдением гарантий на справедливое судебное разбирательство, но не обеспечивает ее реализацию, закономерным следствием будет то, что эту функцию будет выполнять суд: судебный процесс является инструментом защиты индивидуальных прав до

принятия административного решения, которое может их ущемить. Однако это, в свою очередь, ведет к тем нежелательным последствиям, которые описаны в начале данной статьи: ухудшение качества судебного контроля, усугубленное единой судебной системой с отсутствием специализации судей (хотя в единой системе есть единичные специализированные органы, профессиональная карьера судей не предусматривает специализацию).

Утверждение, что можно обеспечить соблюдение процессуальных гарантий даже без предварительного внесудебного административного процесса при условии, что лицо, чьи права были нарушены, может прибегнуть к судебному обжалованию решения, является неверным. *Данное утверждение будет верным, только если судебное обжалование автоматически (безусловно) приостанавливает исполнение спорного административного решения и у суда есть полномочия полного пересмотра административного решения.* Это единственный способ сделать внесудебный административный процесс эквивалентным судебному (или судебному по сути) процессу, предшествующему принятию административного решения, ограничивающего права человека²⁰⁵.

В то же время сейчас обсуждается следующий вопрос: если административное решение было принято по заявлению частного лица, должен ли заявитель сначала исчерпать возможности обжалования решения во внесудебном, административном порядке, или он может сразу обращаться в суд²⁰⁶. Последний вариант – это ненадлежащее устройство государства: если этап внесудебного административного обжалования можно пропустить, его необходимо совсем исключить. Есть только два варианта: либо внесудебное обжалование в административном порядке является необходимым предварительным условием доступа к судебному разбирательству, либо оно не играет никакой роли и должно быть отменено.

Однако было бы ригидной позицией утверждать, что предварительное обжалование в административном порядке является обязательным условием для судебного обжалования, поскольку орган власти имеет исключительное право отмены собственных решений. Это означало бы смешивать идею XIX в. об *autotutela* (полномочии органа власти исправлять свои юридические ошибки) с современной концепцией разрешения административных споров. Обязательность предварительного внесудебного административного обжалования должна коррелировать с его эффективностью и, следовательно, с объемом полномочий суда при последующем судебном контроле²⁰⁷.

Если обязательным условием для начала судебного процесса по жалобе заявителя на

административное решение является предварительное рассмотрение и отклонение этой жалобы в порядке административной процедуры (не независимым органом и без соблюдения процессуальных гарантий), то такая предварительная административная процедура чисто формальна и декоративна, поэтому должна быть отменена. Однако, как и в предыдущей рассмотренной ситуации (изначальное рассмотрение жалобы независимым административным органом), необходимо продумать, каков должен быть объем полномочий судебного контроля в ситуации, когда на стадии внесудебного административного обжалования вынесено решение не в пользу заявителя, чтобы не получилось дублирование полномочий двух органов юстиции.

Это приведет к нежелательному дублированию полномочий по разрешению споров, если одновременно будет доступно судебное разбирательство с соблюдением гарантий справедливости, беспристрастности и процессуальных гарантий на стадии, предшествующей вынесению административного решения, и в то же время, на стадии после принятия административного решения будет работать судебная административная юстиция (в рамках единой или дуалистической судебной системы) или внесудебная юстиция с широкими (исчерпывающими) полномочиями по пересмотру административных решений²⁰⁸. Альтернативой является вариант, схожий с моделью судебного контроля (*judicial review*) США – смешанная система административной юстиции.

Всё вышеизложенное приводит к следующим **выводам**.

Историческая эволюция административной юстиции в Европе с XIX в. показала, что ее жизненно важным условием является независимость органа, рассматривающего административные споры; при этом место этого органа (органов) в системе государственной власти имеет второстепенное значение: или он может относиться к системе судебной или исполнительной власти, или полномочия могут быть распределены между этими двумя ветвями, или может быть создан орган, не зависимый ни от одной из них.

В настоящее время считается, что административная юстиция немыслима без справедливого судебного разбирательства и ее нельзя путать с первичными действиями административных органов, являющимися чисто исполнительными, в которых реализуются административные процедуры (*procedimentos administrativos*).

Исходя из этих предпосылок, мы можем выделить модели административной юстиции на основании сочетания места административной юстиции в системе государственных органов

страны (внесудебная, судебная или гибридная; в рамках единой или дуалистической судебной системы) и природы механизма принятия административных решений, ограничивающих права и интересы отдельных лиц (основанного на процессе или процедурах).

Широта компетенции и глубина полномочий административной юстиции пропорционально распределены между стадиями контроля: чем больше они на стадии, предшествующей принятию административного решения (предварительный контроль), тем меньше роль органов, рассматривающих споры *a posteriori* (последующий контроль), и наоборот. Нежелательно как дублирование юрисдикции, так и пробелы в ней.

Следовательно, необходимо найти оптимальный временной момент для административной юстиции: до или после принятия административного решения.

В современных правовых системах Латинской Америки продвигается идея о следовании процессуальным нормам как обязательном условии принятия административных решений, и явным образом принята модель *due process of law*, несмотря на то, что в Латинской Америке с XIX в. доминирующей была модель единой судебной системы.

Если бы в Латинской Америке была принята модель стран общего права, в ней естественно бы смотрелась внесудебная административная юстиция, предшествующая принятию административных решений (первичная юстиция), наряду с неспециализированной судебной юстицией, которая склонна поддерживать административные решения.

На практике, однако, складывается противоположная картина: нет ни должных административных процедур, ни реальной юстиции, предшествующей принятию административных решений. В этой ситуации судебная власть, в которой нет отдельной структуры по административным делам, пытается время от времени организовывать специальные административные сессии.

Похоже, что континентально-европейская традиция пересиливает влияние США на латиноамериканскую модель административной юстиции.

В такой ситуации, когда действующее законодательство расходится с реальностью, мы пытаемся определить, куда движется латиноамериканская административная юстиция. Как нам интерпретировать ее эволюционное историческое развитие в течение более 200 лет ее существования и каковы перспективы?

Даже несмотря на влияние в начале XIX в. конституционного права США в части единой

судебной системы и влияние в конце XX в. института *due process of law* (его административного и процессуального аспектов), Иbero-Америка, изначально сформировавшаяся в традициях романо-германского права, по-прежнему тяготеет к культуре континентального административного права.

Однако изменения, которые претерпело административное право в европейских странах, не были скопированы в Латинской Америке, что привело к ощущаемому сегодня пробелу в системе административной юстиции.

В Европе в первой половине XIX в. возникла дискуссия об отделении административной юстиции от публичной административной власти, например, путем передачи ее специализированным судам. В Латинской Америке же, наоборот, конституции того периода даже не рассматривали этот вопрос, ограничиваясь наделением судебной власти полномочиями по рассмотрению того, что они называли административными спорами – аналогов французских *contentieux administratif* XVIII в. – ограничиваясь на практике частноправовыми спорами с участием административных органов, поскольку в то время круг правительственных актов (*acte du gouvernement*), на которые распространялся иммунитет от судебного контроля, был определен слишком широко.

Европейская эволюция административной юстиции воспроизводилась в Латинской Америке постепенно и по-разному; только в конце XIX в. начинаются робкие эксперименты со специализированной системой административной юстиции, которая в некоторых странах была частью судебной системы, а в других была отделена и от судебной и от исполнительной. Последняя в настоящее время существует только в пяти странах: Гватемале, Доминиканской Республике, Колумбии, Уругвае и Мексике.

Абсолютное большинство стран Латинской Америки приняли единую судебную систему, но поскольку ее заимствовали из общего права, имплементировать ее было не так легко, и только незначительный прогресс был достигнут в имплементации инноваций, появившихся в административном праве США в конце XIX в.: в частности, полномочия административных органов проводить состязательный процесс как предварительное условие для разработки и принятия административных решений, которые, как правило, отменяются судом только когда они очевидно незаконны и не обоснованы.

В этой ситуации отсутствие специализации внутри судебной системы и того неизменного уважения к административной власти, которое есть в США, были компенсированы повышением

эффективности надлежащей правовой процедуры в несудебной сфере на этапе, предшествующем принятию административных решений (первичной юстиции).

Только с конца XX в., когда демократия была восстановлена в большинстве стран Латинской Америки, судебная власть начала осуществлять более интенсивный контроль административных действий (в том числе используя дискреционные полномочия) и начала создавать отдельные судебные органы, специализирующиеся на сфере административного права.

Однако чрезмерная загруженность судов есть наиболее явный признак того, что система не работает.

Единичные специализированные органы – типичные для единой судебной системы – не могут переломить тенденцию судей иметь уклон в сторону поддержки действий административных органов или (в исключительных случаях, когда они действуют смелее) устранить недоверие к суду органов административной власти, которые утверждают, что суды злоупотребляют своей властью и что качество судебных решений сомнительно.

Кроме того, в Латинской Америке государственные служащие органов власти не всегда имеют квалификацию юристов, а в большинстве случаев в их обязанности входят как предварительный анализ, так и принятие, в рамках административных процедур, решений, ограничивающих индивидуальные права.

Теперь, когда твердо установлено, что административные решения должны соответствовать не только действующим законам, но и конституционному праву и международным конвенциям по правам человека (представление об этом укоренилось в латиноамериканской и континентально-европейской правовых доктринах и поддерживается прецедентным правом Европейского и Межамериканского судов по правам человека), публичные административные органы обязаны иметь высокий уровень правовых знаний наряду с определенной степенью независимости в принятии решений.

Также очень важно понимать, что, исходя из принципа уважения к фундаментальным правам человека, административные решения, затрагивающие интересы частных лиц, могут приниматься только в результате справедливого разбирательства, в котором органы, принимающие решения, не следует путать с органами исполнительной власти.

В этом контексте мы неизбежно приходим к представлению об административной юстиции как осуществляемой в два отдельных этапа – до и после выработки административного реше-

ния. Это необходимо, чтобы обеспечить как обязательное для всех публичных институтов уважение принципа верховенства закона, так и гарантию эффективной судебной защиты, хотя и не обязательно руками судебной власти.

Поскольку возможных альтернатив не так уж много, именно это – путь, которым должна следовать административная юстиция в Латинской Америке.

Обзор латиноамериканского конституционного и статутного права делает кристально ясным, что административная юстиция должна осуществляться судебной властью, не имеющей специализированной структуры (за исключением пяти стран, упомянутых выше). В то же время процессуальные гарантии или надлежащая правовая процедура (*due process*), очевидно, должна быть неотъемлемым элементом административных решений, ограничивающих права индивида.

Поэтому насущной необходимостью является реформа государства путем создания структуры, которая могла бы проводить процесс по рассмотрению споров на стадии, предшествующей принятию решения. Это должен быть независимый, беспристрастный и специализированный административный орган, служащие которого имели бы юридическое образование.

Когда в системе государства будет создана такая структура, отвечающая за предшествующую юстицию (рассмотрение споров на стадии выработки административных решений), последующий судебный надзор перестанет быть единственным механизмом защиты, и интересы индивида будут защищены лучше, потому что гражданам не придется страдать от вынесенных против них решений до того, как они впервые получат возможность защищать себя путем справедливого процесса.

Континентально-европейская правовая система сейчас сосуществует с внесудебными процедурами, предшествующими административному решению, и доминирующей последующей административной юстицией. Это связано с тем, что ее традиция позволяет органам административной власти действовать с достаточной степенью беспристрастности, несмотря на недостаток независимости.

Однако этого нельзя сказать о Латинской Америке, где было бы предпочтительно разделить функцию рассмотрения административных споров (процесс, проводимый судом или независимыми органами власти), выделив ее часть во внесудебную фазу, предшествующую принятию административного решения.

Латиноамериканская модель административной юстиции склонна полагаться на европейский опыт. Однако она не может продолжать черпать

вдохновение из этого источника, поскольку, парадоксальным образом, в сегодняшней Латинской Америке это не обеспечило бы индивидам достаточных гарантий.

Латиноамериканская модель движется в направлении переходной фазы, находится в поиске реализации административного *due process of law*, защищаемого конституциями и законами и являющейся неотъемлемой частью единой судебной системы, функционирующей уже 200 лет.

Наконец, латиноамериканская организационная модель склонна двигаться в направлении гибридной судебной системы США, применявшейся в Гондурасе в 60-х и 80-х гг. XX в., но не полностью аналогичной ей. Это модель, которая склонна сохранять свою собственную идентичность, поскольку латиноамериканский опыт внесудебной юстиции сдвинулся в сторону органов и трибуналов, не зависимых от исполнительной власти, как мы видели в Боливии, Панаме, Доминиканской Республике, Колумбии, Гватемале, Эквадоре и Уругвае в XIX и XX в.

¹ Общее число дел возросло с 83,4 млн в 2009 г. до 92,2 млн в 2012 г.; 28,2 млн (31 %) из них составляли новые дела, а 64 млн (69%) – дела, рассматриваемые с прошлых лет. Более того, в 2012 г. один судья рассмотрел за год в среднем 1450 дел, на 1,4 % больше, чем в 2011. Хотя судьи с каждым годом рассматривают всё больше дел, общее число вынесенных решений (1 млн, или 4,7 %) было меньше количества новых дел (2,2 млн, или 8,4 %), что означает, что количество рассмотренных дел было на 12 % меньше количества поступивших в суд дел. Невозможно точно определить, какую долю составляют дела с участием публичных административных органов, но по приближенным оценкам, их более 50 % или большинство. К таким выводам позволяют прийти четыре показателя: 1) в 2012 г. из общего количества 64 млн дел, находящихся на рассмотрении с предыдущих лет, 39,9% были о взыскании налогов; при этом в 2013 г. 41,4 % из общего числа 66,7 млн находящихся на рассмотрении дел были о взыскании налогов; 2) на протяжении последних 20 лет органы публичной власти были стороной спора в 90 % судебных дел, рассмотренных Федеральным Верховным Судом (*Supremo Tribunal Federal* или STF), также являющимся Конституционным Судом; 3) 498 из 693 дел Верховного Суда, посвященных сквозному налогообложению, т. е. 71 % из них затрагивали вопросы публичного права (административного, налогового, права социального обеспечения); 4) из 721 апелляционного решения с силой прецедента (*recursos de efeito repetitivo*), рассмотренных Верховным Судом (*Superior Tribunal de Justiça*, или STJ), 360, или 50 % были посвящены вопросам публичного права (*Conselho Nacional De Justiça. Justiça em números = Правосудие в цифрах. 2013 год. Reference year 2013 – Brasília: CNJ, 2014. – P. 32 et seq. Цит. по: Perlingeiro R. O devido processo legal administrativo and a tutela judicial efetiva : um novo olhar? = Надлежащая административная правовая процедура и эффективная судебная*

защита : новая перспектива? // Revista de Processo. 2015. № 239. P. 293–331).

² Необходимо отметить терминологию, использованную в данной работе. Выражение «административный спор» (в оригинале – “contencioso administrativo”) означает спор или обжалование частным лицом действий или решений административного органа. «Административная юстиция» – рассмотрение и разрешение административного спора, а понятие «органы административной юстиции» относится к государственным органам, выполняющим данную функцию. См.: Projeto Acadêmico do Programa de Pós-Graduação Justiça Administrativa – PPGJA/UFF = Академический проект программы послевузовского образования по административному праву / Universidade Federal Fluminense = Федеральный университет Флуминенсе. NCPJ. Judicial Science Research and Extension Program Center PPGJA/UFF. Niterói, 2008. URL: www.nupej.uff.br/masters-degree

³ См.: *Perlingeiro R.* O devido processo legal administrativo e a tutela judicial efetiva : um novo olhar?

⁴ *Rivero J.* Curso de direito administrativo = Курс административного права / пер. J. Cretella Jr. São Paulo : RT, 2004. P. 221.

⁵ См.: *Napolitano G.* I grandi sistema del diritto amministrativo = Общая система административного права / S. Cassese. Corso di diritto amministrativo. V. 4. Diritto amministrativo comparato = Сравнительное административное право. Milan : Giuffrè, 2007. P. 45.

⁶ Гарсия де Энтеррия (*García de Enterría*) высказывает противоположное мнение, что судебный контроль в его нынешнем виде – это регрессия к архаичному европейскому судопроизводству XIX века («arcaico contencioso europeo do século XIX»). См.: *García De Enterría E.* Democracia, jueces y control de la Administración = Демократия, судьи и контроль административной власти. Madrid : Civitas, 1995. P. 172 et seq.

⁷ О различиях между иберо-американской системой правосудия и моделью США см.: *Cassagne J. C.* El principio de legalidade y el control judicial de la discricionalidad administrativa = Принцип законности и судебный надзор за дискретными административными полномочиями. Madrid : Marcial Pons, 2009. P. 71 et seq. В целом, см.: *Asimow M.* Five Models of Administrative Adjudication = Пять моделей рассмотрения административных споров // American Journal of Comparative Law. 2015. № 63. P. 3–32. URL: papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2502210. О независимости и беспристрастности административных трибуналов в английском праве см.: *Cane P.* Administrative law = Административное право. 5th ed. N. Y. : Press, 2011. P. 96.

⁸ В 2012 г., в бразильских судах ожидали рассмотрения 25 млн дел о взыскании налогов, что составляет 39,9 % всех дел, находившихся на рассмотрении. См.: Conselho Nacional De Justiça. Justiça em números = Правосудие в цифрах. 2013 год. Reference year 2013. Brasília : CNJ, 2014. P. 293–303. URL: www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relatorio_jn2013.pdf

⁹ *Vasconcellos M.* Judges of the STJ against tax enforcement without a judge = Судьи Верховного Суда против внесудебного взыскания налоговых недоимок

// Revista Consultor Jurídico. 2012. Jun. URL: www.conjur.com.br/2012-jun-08/ministros-stj-execucao-fiscal-administrativa-naufragar. См. также: *Duarte F.* A execução é uma questão de justiça? = Является ли исполнение вопросом правосудия? // Revista da Section Judiciária do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005. № 13. P. 45–58. См. также: *Erdelyi M. F.* Proposta de execução fiscal da Fazenda é alvo de críticas = Критика предложения налоговых органов по реализации фискальной политики // Revista Consultor Jurídico. 2007. Nov. URL: www.conjur.com.br/2007-nov-27/proposta_execucao_fazenda_alvo_criticas

¹⁰ § 249 и далее Налогового кодекса Германии (*Abgabenordnung / AO*).

¹¹ См.: *Ziller J.* Administrations comparées : les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze = Сравнение администраций : политико-административная система двенадцати европейских стран. – Paris : Montchrestien, 1993. P. 381.

¹² Критерии выбраны частично под влиянием системы, разработанной Михаэлем Азимовым. См.: *Asimow M.* Op. cit.

¹³ Имеются в виду 19 стран Иберо-Америки: Аргентина, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, Уругвай, Чили и Эквадор.

¹⁴ Согласно Риверо, было бы опрометчиво утверждать, что существует реальная латиноамериканская система административного права. См.: *Rivero J.* Op. cit. P. 222.

¹⁵ См.: *Cassagne J. C.* Op. cit. P. 67, 71.

¹⁶ *Congleton R. D.* Early Spanish Liberalism and Constitutional Political Economy : The Cádiz Constitution of 1812 = Ранний испанский либерализм и конституционная политическая экономия : Кадисская Конституция 1812 г. // GMU Working Paper in Economics. 2010. № 10-3. P. 18–19. URL: papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1686133

¹⁷ См. подробнее: *Blaustein A. P.* The U.S. Constitution : America's most important export = Конституция : самый важный американский экспортируемый товар / U.S. Department of State. IIP Digital, Apr. 2004. URL: 1.usa.gov/1M23Wbm

¹⁸ *López Rosas J. R.* Historia constitucional argentina = Конституционная история Аргентины. 2nd ed. Buenos Aires : Astrea, 1970. P. 143 ; *Avila Ricci F. M.* Nueva Constitución nacional desde la historiografía institucional argentina [Национальная конституция в институциональной историографии Аргентины]. Salta : Cobas, 1997. P. 122 ; *Longhi L. R.* Génesis and historia del derecho constitucional argentino y comparado = Генезис и история конституционного права Аргентины в сравнительном контексте. t. I. Buenos Aires : Bibliográfica Argentina, 1945. Nota 4, p. 258. Цит. по: *Sagüés N. P.* Constituciones iberoamericanas = Иберо-американские конституции. Argentina, México D.F. : UNAM, 2006. Nota 10, p. 6.

¹⁹ *Valadés D.* Introducción histórica : proceso constitucional argentino / N. P. Sagüés. Constituciones iberoamericanas = Иберо-американские конституции. Argentina, Mexico D.F. : UNAM, 2006. P. 4. URL: <:biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2113

²⁰ Ibid. P. 5.

²¹ Конституция Чили 1828 г., ст. 85.3 ; Конституция Чили 1833 г., ст. 108.

²² Конституция Эквадора 1869 г., ст. 73.

²³ Конституция Аргентины 1811 г., ст. 7 ; Конституция Аргентины 1813 г., ст. 153 ; Конституция Аргентины 1815 г., глава II, ст. 1 ; Конституция Аргентины 1816 г., раздел 3, глава 2, ст. 3 ; Конституция Аргентины 1817 г., раздел 3, глава 2, ст. 4 ; Конституция Аргентины 1856 г., ст. 92 ; Конституция Аргентины 1860 г., ст. 95.

²⁴ Конституция Перу 1823 г., ст. 81.3 и 127 ; Конституция Перу 1828 г., ст. 91 ; Конституция Перу 1834 г., ст. 86.4 и 136.3 ; Конституция Перу 1837 г., ст. 88.6 и 141.2 ; Конституция Перу 1860 г., ст. 43.

²⁵ Конституция Боливии 1826 г., ст. 115 ; Конституция Боливии 1831 г., ст. 118 ; Конституция Боливии 1834 г., ст. 120.

²⁶ Конституция Бельгии 1831 г.: «Art. 92. Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. Art. 93. Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi». (Ст. 92. Споры, предметом которых являются гражданские права, относятся исключительно к компетенции судов. Ст. 93. Споры, предметом которых являются политические права, относятся к компетенции судов, за исключением случаев, установленных законом.) URL: unionisme.be/Constitution.htm (пер. цит. по: Конституции государств Европейского союза. М., 1999.)

²⁷ Rivero J. Op. cit. P. 169.

²⁸ См.: Barreto I. C. A Convenção Europeia dos Direitos do Homem anotada = Аннотированная Европейская конвенция по правам человека. 4th. ed. Coimbra : Coimbra Editora, 2010. P. 150.

²⁹ Reglamento para el Arreglo de la Autoridad Ejecutiva Provisoria de Chile = Положение о Временном органе исполнительной власти Чили of 14 August 1811. URL: www.bcn.cl/ecivica/docs/ReglConst1811.pdf

³⁰ Ст. 114 Конституции Парагвая 1870 г.

³¹ См.: Lares T. Lecciones de derecho administrativo = Лекции по административному праву. Mexico : Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852. P. 16, 60, 365 et seq.

³² См.: Mayer O. Derecho administrativo alemán = Немецкое административное право. Т. 1. Buenos Aires : Depalma, 1982. P. 3–5. Перевод с французского оригинала: Heredia H. H. et al. Le droit administratif allemand. Paris : Brière, 1904. О дискуссиях по поводу конфликта между государственными полномочиями и рассмотрением административных споров в то время см.: Fernández Torres J. R. La pugna entre la Administración y los tribunales ordinarios como rasgo sobresaliente del primer constitucionalismo español = Противостояние правительства и судов общей юрисдикции как отличительная черта первого испанского конституционализма / Historia legal de la jurisdicción contencioso-administrativa = Правовая история административных споров : 1845–1998. Madrid : Iustel, 2007. P. 31–79.

³³ Конституция Франции 3 сентября 1791 г. // Документы истории Великой французской революции. Т. 1 / отв. ред. А. В. Адо. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1990. URL: www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1791.htm

³⁴ Fontestad Portalés L. La jurisdicción contencioso-administrativa en España = Административная юстиция

в Испании // Revista CEJ, Brasília. 2006. № 34 (Jul./Sep). P. 62–72.

³⁵ Loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'Etat = Закон от 24 мая 1872 г. О реорганизации Государственного Совета. См.: Capitant D. The Public Ministry vis-à-vis the administrative jurisdictions in France = Публичная исполнительная власть и административная юстиция во Франции // Revista CEJ, Brasília. 2006. № 34 (Jul./Sep). P. 56–61.

³⁶ Gesetz betreffend die Organisation der inneren Verwaltung, vom 5. Oktober 1863 = Закон от 5 октября 1863 г. об учреждении Внутренней Администрации.

³⁷ См. сноску 26.

³⁸ Бельгийское право того времени рассматривается в работе: Castro A. O. V. Tratado de ciencia da Administração e direito administrativo = Трактат о науке администрирования и административном праве. Rio de Janeiro : Jacintho Ribeiro dos Santos, 1914. P. 655–688.

³⁹ О влиянии либерализма на принятие единой судебной системы см.: Rivero J. Op. cit. P. 153.

⁴⁰ О научной дискуссии в Мексике см.: Castillo Velasco J. M. Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano = Эссе об административном праве Мексики. V. 2. Mexico : Castillo Velasco y Hijos, 1875. P. 275 ; Larrea T. Op. cit. О дискуссии в Бразилии см.: Castro A. O. V. Op. cit. ; Cavalcanti T. B. Instituições de direito administrativo brasileiro = Институты административного права Бразилии. – V. 2, 2nd ed. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1938. P. 748–759.

⁴¹ Margáin Manautou E. De lo contencioso administrativo : de anulación o de ilegitimidad = Об административных спорах : аннулирование или нелигитимность. 12th ed. Mexico : Editorial Porrúa, 2004. P. 67–70.

⁴² Sommermann K.-P. O desenvolvimento da jurisdição administrativa alemã no contexto europeu = Развитие административной юстиции Германии в европейском контексте // R. Perlingeiro et al. Código de jurisdição administrativa : o modelo alemão – Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) = Кодекс административной юстиции : немецкая модель – Административно-процессуальный кодекс. Rio de Janeiro : Renovar, 2009. P. 13.

⁴³ Castro A. O. V. Op. cit. ; Cavalcanti T. B. Op. cit. Влияние модели США на бразильскую систему можно оценить по наличию в Декрете № 848 1890 г. ст. 386, которая устанавливала, что право США и прецеденты общего права являются субсидиарным источником права Бразилии. См.: Decree no. 848/1890. URL: www.jusbrasil.com.br/topicos/11999243/artigo-386-do-decreto-n-848-de-11-de-outubro-de-1890

⁴⁴ По мнению Рибаса, который был последовательным противником автономной административной юстиции, «создание судов и назначение судей, рассматривающих исключительно подобные жалобы, не устранит существующие проблемы, пока их назначение и увольнение не перестанет зависеть от правительства; в противном случае это будут просто новые дорогостоящие элементы и без того сложного и дорогого административного механизма». См.: Ribas A. J. Direito administrativo brasileiro = Административное право Бразилии. Rio de Janeiro : F. L. Pinto Livres, 1866. P. 164.

⁴⁵ См.: *Uruguay V. Ensaio do direito administrativo* = Эссе по административному праву. Rio de Janeiro : Typographia Nacional, 1862. P. 29–36 ; *Ribas A. J. Op. cit.* P. 143–165.

⁴⁶ В настоящее время государственные советы с функцией отправления административной юстиции существуют во Франции, Нидерландах, Бельгии, Италии и Греции. Для сравнения, судебная система административной юстиции со специальным Верховным Судом действует в Германии, Австрии, Португалии, Люксембурге, Швеции, Финляндии, Чехии, Польше, Литве. Судебная система административной юстиции с Верховным Судом, общим для гражданских и административных дел, установлена в Испании, Швейцарии, Словении, Венгрии, Румынии и Эстонии. Единая (монистическая) судебная система действует в Великобритании, Ирландии, на Мальте и Кипре. См.: *Fromont M. Droit administratif des États européens* = Административное право европейских стран. Paris : PUF, 2006. P. 120 et seq. См. также: *Ziller J. Op. cit.* P. 438–445.

⁴⁷ См.: Конституция Чили 1833 г., ст. 104.5 и Конституция Эквадора 1843 г., ст. 52.11.

⁴⁸ Согласно Риверо, «единый судья и единая норма права были, по мнению Дайси, характеристическими элементами верховенства права (*rule of law*), и поэтому система административного права и принципы, на которых это право основывается, являются очевидно чуждыми духу и традициям британских институтов». См.: *Rivero J. Op. cit.* P. 126–127.

⁴⁹ *Fromont M. Op. cit.* P. 135 et seq.

⁵⁰ Риверо предупреждал об опасности идеологии полицейского государства, которое может быть создано в XX в.: в Великобритании – опираясь на королевские прерогативы, в США – во имя национального суверенитета, во Франции – опираясь на теорию правительственных актов. См.: *Rivero J. Op. cit.* P. 159–160.

⁵¹ *Ibid.* P. 129. Риверо явным образом связывает слабость единой судебной системы с возникновением «первичной юстиции» в рамках исполнительной власти; в Великобритании в 1948 г. число таких специализированных инстанций достигло 207. См.: *Ibid.* P. 136.

⁵² См.: *Mairal H. A. Control judicial de la Administración Pública* = Судебный надзор за публичными административными органами. V. 2. Buenos Aires : Depalma, 1984. P. 714. См. также: *Cassagne J. C. Op. cit.* P. 76.

⁵³ См.: *Pierce R. J. et al. Administrative law and process* = Административное право и процесс. 4 ed. N. Y. : Press, 2004. P. 214 ; см. также: *Mairal H. A. Op. cit.* P. 713.

⁵⁴ Риверо иронично заключает, что сейчас английская судебная система является дуалистической. См.: *Rivero J. Op. cit.* P. 137.

⁵⁵ См.: *Asimow M. Op. cit.* P. 3–32. ; *Mairal H. A. Op. cit.* P. 714 ; *González García J. V. El alcance del control judicial de las Administraciones Públicas en los Estados Unidos de América* = Объем полномочий судебного надзора над публичными административными органами в США. Madrid : McGraw-Hill, 1996. P. 37.

⁵⁶ То есть государственными советами во Франции, Нидерландах, Бельгии, Италии и Греции. См.: *Fromont M. Op. cit.* P. 120 et seq.

⁵⁷ В английском праве органы власти в большей степени связаны субъективными правами лиц, чем законодательством; во французском праве, наоборот, органы власти ограничены в первую очередь законодательством, и в меньшей степени правами. См.: *Garcia M. Da justiça administrativa em Portugal : sua origen and evolução* = Административная юстиция в Португалии : возникновение и эволюция / Lisbon : Universidade Católica Editora, 1994. P. 333–334. См. также: *Asimow M. Op. cit.*

⁵⁸ См. п. «с» ст. 210 Конституции Гондураса 1965 г. Эта Конституция утратила силу в связи с принятием Конституции 1982 г., которая восстановила единую судебную систему, традиционную для конституционного права Гондураса (конституции Гондураса 1825, 1831, 1839, 1848, 1865, 1873, 1880, 1894, 1904, 1924, 1936 и 1957 гг.).

⁵⁹ Ст. 229 Конституции Гондураса 1965 г.

⁶⁰ Ст. 210 и 229 Конституции Гондураса 1965 г.

⁶¹ См.: *Dias F. M. Contencioso administrativo nos estados para questão de pessoal* = Рассмотрение административных споров по частным вопросам / 8th National Convention of State Prosecutors. Rio de Janeiro : Government Attorney's Office of the State of Rio de Janeiro, 1979. Anais. Что касается поправки к Конституции № 7/77, я должен исправить свою ошибку, скорректировав свое замечание в одной из предыдущих моих статей (*Perlingeiro R. O devido processo legal administrativo and a tutela judicial efetiva : um novo olhar?* P. 293–331, когда я заявил, что Поправка к Конституции № 7/77 касалась оспаривания судебных решений; в действительности, она была посвящена прямо противоположному вопросу – оспариванию решений в суде. См.: *Perlingeiro R. Execução contra a Fazenda Pública* = Средства исполнения решений, вынесенных в отношении публичных административных органов. São Paulo : Malheiros, 1998. P. 47. См. также: *Grinover A. P. O contencioso administrativo na Emenda 7/77* = Административные споры в соответствии с Поправкой 7/77 // *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. 1997. V. 10. P. 247 et seq.

⁶² Ст. 41.6 и 42 Конституции Боливии 1861 г.

⁶³ Ст. 59.8, 59.9 и 79 Конституции Боливии 1871 г.

⁶⁴ Ст. 111.5 Конституции Боливии 1878 г.

⁶⁵ Ст. 71 и 72 Конституции Панамы 1863 г.

⁶⁶ Ст. 83–87 Конституции Панамы 1865 г.

⁶⁷ Ст. 94–99 Конституции Панамы 1868 г.

⁶⁸ Ст. 93–98 Конституции Панамы 1870 г.

⁶⁹ Ст. 97–102 Конституции Панамы 1873 г.

⁷⁰ Ст. 82–87 Конституции Панамы 1875 г.

⁷¹ Ст. 8° Законодательного декрета № 4 от 1945 г. *Hoyos A. El derecho contencioso-administrativo en Panama (1903–2005) : una introducción histórica de derecho comparado y jurisprudencia.* = Право административных споров в Панаме (1903–2005) : историческое представление о перспективах сравнительно-правового и прецедентного права. *Sistemas Jurídicos*, 2005. P. 16.

⁷² Ст. 71.7 Конституции Доминиканской Республики 1874 г.

⁷³ Ст. 22.8 Конституции Доминиканской Республики 1878 г.

⁷⁴ Ст. 22.8 Конституции Доминиканской Республики 1879 г.

- ⁷⁵ Ст. 141.3 и 164 Конституции Колумбии 1886 г.
- ⁷⁶ Ст. 41.3 Закона о поправках к Конституции Гватемалы 1927 г., о внесении изменений в ст. 85 Конституции.
- ⁷⁷ Ст. 6 Закона о поправках к Конституции Гватемалы 1935 г., о внесении изменений в ст. 17 Конституции ; ст. 23 о внесении изменений в ст. 85 Конституции.
- ⁷⁸ Ст. 117.2 и 10 Конституции Эквадора 1929 г.
- ⁷⁹ Ст. 160.8 Конституции Эквадора 1945 г.
- ⁸⁰ Ст. 28.15 главы 1 и ст. 213 главы 2 Конституции Эквадора 1967 г.
- ⁸¹ *Fix-Zamudo H.* Tres instituciones francesas revolucionarias y el derecho constitucional mexicano = Три французских революционных института и конституционное право Мексики. Mexico DF : UNAM. P. 82.
- ⁸² Ст. 271 Конституции Уругвая 1934 г. См.: *Durán Martínez A.* Contencioso administrativo = Административные споры. Montevideo : Fundación de Cultura Universitaria, 2007. P. 15, 21 et seq.
- ⁸³ Ст. 273, 274 и 275 Конституции Уругвая 1934 г.
- ⁸⁴ Ст. 275.2 Конституции Уругвая 1934 г.
- ⁸⁵ Ст. 268–274 Конституции Уругвая 1942 г.
- ⁸⁶ Ст. 221 и 307–321 Конституции Уругвая 1952 г.
- ⁸⁷ Ст. 307–321 Конституции Уругвая 1967 г.
- ⁸⁸ Ст. 116 V и 122 *Base Quinta* Конституции Мексики 1917 г.
- ⁸⁹ Ст. 94, 107 IV и Vb Конституции Мексики 1917 г. О природе Tribunal Federal Fiscal Administrativo (Федерального административного налогового суд) см. подробнее : *Margáin Manautou E.* De lo contencioso administrativo : de anulación o de ilegitimidad = Об административных спорах : отмена или незаконность. Mexico : Porrúa, 2009. P. 2 et seq.
- ⁹⁰ О судебном надзоре за публичными административными органами в целом см.: *Fernández Ruiz J.* Panorama general del derecho administrativo mexicano = Общий обзор мексиканского административного права / I. S. González-Varas. El derecho administrativo iberoamericano = Иберо-Американское административное право. Granada : INAP, 2005. P. 462–463.
- ⁹¹ *Perlingeiro R.* Execução contra a Fazenda Pública. P. 48.
- ⁹² См.: *Vergara Blanco A.* Panorama general del derecho administrativo chileno = Общий обзор административного права Чили / I. S. González-Varas. El derecho administrativo iberoamericano = Иберо-Американское административное право. Granada : INAP, 2005. P. 159–161.
- ⁹³ См.: *Brewer-Carrías A. R.* Instituciones políticas y constitucionales = Политические и конституционные институты. V. 7. La justicia contencioso administrativo = Административная юстиция. Caracas : Editorial Jurídica Venezolana, 1997. P. 21 et seq.
- ⁹⁴ См.: *Chase Plate L. E.* La justicia constitucional y la justicia administrativa = Конституционное правосудие и административная юстиция / V. Hernández-Mendible. Derecho administrativo iberoamericano = Иберо-Американское административное право. V. 2. Caracas : Ediciones Paredes, 2007. P. 1212–1213.
- ⁹⁵ Ст. 114 Конституции Парагвая 1870 г.
- ⁹⁶ Ст. 76.12 и 87 Конституции Парагвая 1940 г.
- ⁹⁷ Ст. 149 и 199 Конституции Парагвая 1967 г.
- ⁹⁸ Ст. 248 Конституции Парагвая 1992 г.
- ⁹⁹ См.: *Fernández Ruiz J.* Op. cit.
- ¹⁰⁰ *Huaraya Tapia R. A.* Tratado del proceso contencioso administrativo = Курс административного процесса. Lima : Jurista Editores, 2006. P. 335.
- ¹⁰¹ Ст. 77.17 Конституции Сальвадора 1939 г.
- ¹⁰² Ст. 75.17 Конституции Сальвадора 1944 г.
- ¹⁰³ Ст. 46.13 Конституции Сальвадора 1950 г.
- ¹⁰⁴ Ст. 47.13 Конституции Сальвадора 1962 г.
- ¹⁰⁵ Ст. 131.31 Конституции Сальвадора 1983 г.
- ¹⁰⁶ Ст. 80 Конституции Кубы 1934 г.
- ¹⁰⁷ Ст. 86 Конституции Кубы 1935 г.
- ¹⁰⁸ Законодательный Акт 3 (Поправка к Конституции) 1910 г., внесший изменения в Главу XV Конституции Колумбии 1886 г. (ст. 42).
- ¹⁰⁹ Ст. 6.3 *Ato Reformatório* (Поправки к Конституции) 1914 г.
- ¹¹⁰ Ст. 231 Конституции Колумбии 1991 г.
- ¹¹¹ Ст. 243 Конституции Никарагуа 1939 г.
- ¹¹² Ст. 280, 290 и 303 Конституции Никарагуа 1974 г.
- ¹¹³ О Никарагуа см.: Sala de lo Contencioso Administrativo. Antecedentes y Creación de la Sala de lo Contencioso Administrativo = Судебные органы по рассмотрению административных споров : история создания административного судопроизводства. URL: www.poderjudicial.gob.ni/sconten2012/default.asp
- ¹¹⁴ Ст. 190, 191 и 192 Конституции Панамы 1941 г.
- ¹¹⁵ П. «у» ст. 98 Конституции Эквадора 1979 г.
- ¹¹⁶ Конституции Гватемалы 1945 г. (ст. 164), 1956 г. (ст. 193 и 194), 1965 г. (ст. 255) и 1985 г. (ст. 221).
- ¹¹⁷ Ст. 164 и 165 Конституции Доминиканской Республики 2010 г.
- ¹¹⁸ Ст. 110.1 Конституции Колумбии 1830 г.
- ¹¹⁹ Ст. 131.3 Конституции Колумбии 1832 г.
- ¹²⁰ Ст. 49.11 Конституции Колумбии 1858 г.
- ¹²¹ Ст. 71.8 Конституции Колумбии 1863 г.
- ¹²² Ст. 32.1 Конституции Гватемалы 1839 г.
- ¹²³ Ст. 100.6 Конституции Доминиканской Республики от 27 февраля 1854 г.
- ¹²⁴ Ст. 45.6 Конституции Доминиканской Республики от 10 декабря 1854 г.
- ¹²⁵ Ст. 87.5 Конституции Доминиканской Республики 1865 г.
- ¹²⁶ Ст. 70.7 Конституции Доминиканской Республики 1866 г.
- ¹²⁷ Ст. 45.6 Конституции Доминиканской Республики 1872 г.
- ¹²⁸ Ст. 67.11 Конституции Доминиканской Республики 1880 г.
- ¹²⁹ Ст. 70.11 Конституции Доминиканской Республики 1881 г.
- ¹³⁰ Ст. 69.10 Конституции Доминиканской Республики 1887 г.
- ¹³¹ Ст. 134.8 Конституции Доминиканской Республики 1884 г.
- ¹³² Ст. 69.10 Конституции Доминиканской Республики 1896 г.
- ¹³³ Ст. 66.10 Конституции Доминиканской Республики 1906 г.
- ¹³⁴ Ст. 71.7 Конституции Доминиканской Республики 1874 г.
- ¹³⁵ Ст. 22.8 Конституции Доминиканской Республики 1878 г.
- ¹³⁶ Ст. 22.8 Конституции Доминиканской Республики 1879 г.

¹³⁷ Ст. 164 и 167 Конституции Доминиканской Республики 2010 г.

¹³⁸ См.: *Serrate Paz J. M. Análisis y evaluación del proyecto de ley del proceso contencioso administrativo en Bolivia = Анализ и история проекта закона Боливии об административном процессе / V. Hernández-Mendible. Derecho administrativo iberoamericano = Иберо-Американское административное право. V. 2. Caracas : Ediciones Paredes, 2007. P. 1233.*

¹³⁹ Согласно этой Конституции, можно было возбуждать судебный процесс против исполнительной власти (ст. 191 Конституции Никарагуа 1884 г.).

¹⁴⁰ Ст. 163 Поправки к Конституции Никарагуа 1995 г.

¹⁴¹ Ст. 163 Поправки к Конституции Никарагуа 2014 г. См. подробнее о ситуации в Никарагуа: Sala de lo Contencioso Administrativo. Antecedentes y Creación de la Sala de lo Contencioso Administrativo = Судебные органы по рассмотрению административных споров : история создания административного судопроизводства. URL: www.poderjudicial.gob.ni/sconten2012/default.asp

¹⁴² П. «с» ст. 210 Конституции Гондураса 1965 г.

¹⁴³ Ст. 196 и 197 Конституции Эквадора 1998 г.

¹⁴⁴ Ст. 188.3 и 173 Конституции Эквадора 2008 г.

¹⁴⁵ Ст. 109.5 Конституции Панамы 1841 г.

¹⁴⁶ Законодательный Акт № 2 от 24 октября 1956 г. См.: *Hoynos A. Op. cit. P. 18.*

¹⁴⁷ Ст. 188.2 Конституции Панамы 1972 г.

¹⁴⁸ Ст. 203.2 Конституции Панамы 1972 г. (с учетом изменений, внесенных Поправкой к Конституции 1983 г.).

¹⁴⁹ Ст. 206.2 Конституции Панамы 1972 г. (с учетом изменений, внесенных Поправкой к Конституции 2004 г.).

¹⁵⁰ Ст. 116.3, 118.4 и 7 Конституции Боливии 2004 г.

¹⁵¹ Ст. 87 Конституции Чили 1925 г.

¹⁵² Ст. 38.2 Конституции Чили 1980 г.

¹⁵³ См.: *Vergara Blanco A. Op. cit. P. 159–161.*

¹⁵⁴ См.: *Mairal H. A. Op. cit. P. 124–126.*

¹⁵⁵ Ст. 109 I Конституции Бразилии 1988 г. ; ст. 9, § 1 Внутренних правил Верховного суда правосудия; ст. 2, III, § 4, и 13, III Внутренних правил Федерального регионального суда Второго региона; и ст. 44 и 45, III Закона о подразделениях и организации судов (*Lei de Organização e Divisão Judiciárias*) штата Рио-де-Жанейро (Закон штата № 6.956/2015).

¹⁵⁶ Ст. 206 Конституции Венесуэлы 1979 г. и ст. 259 Конституции 1999 г. См. подробнее: *Brewer-Carrías A. R. Instituciones políticas y constitucionales. P. 12–14, 19.*

¹⁵⁷ Ст. 128 Конституции Никарагуа 1898 г. Федеральные суды были предусмотрены Конституцией 1898 г. и впоследствии появились снова под названием «республиканские суды» (с 1948 по 1979 г.). Они не были специализированными судами, скорее судебными органами, имеющими компетенцию рассматривать дела федерального интереса, в соответствии с моделью, существовавшей в бразильском конституционном праве с 1891 г.

¹⁵⁸ Ст. 217 Конституции Никарагуа 1948 г., ст. 233 Конституции 1950 г. и ст. 311 Конституции 1974 г.

¹⁵⁹ Ст. 163 Конституции Никарагуа 1987 г. (с Конституционной поправкой 1995 г.) и ст. 163 Поправки 2014 г.

¹⁶⁰ Ст. 173.2 Конституции Коста-Рики 1949 г. См.: *Rojas Franco E. Comentarios al código procesal contencioso administrativo = Комментарии к Административно-процессуальному кодексу. San José : Editorama, 2008. P. 18.*

¹⁶¹ См. Решения Верховного Суда США : *Murray's Lessee v. Hoboken Land & Improvement Co.*, 59 U.S. 272 (1856); *Goldberg v. Kelly*, 397 U.S. 254 (1970). См. также: *Administrative Procedure Act. U.S. Code, Title 5, Chapter 5.* URL: www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-I/chapter-5

¹⁶² Цит. по: Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательство / под ред. О. А. Жидкова ; пер. В. И. Лафитского. М. : Прогресс, Универс, 1993. URL: www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm

¹⁶³ Еще до принятия Конституции 1787 г. местные законы содержали аналогичные положения. См.: *Acts of Connecticut (Revision of 1784, p. 198)*, *Acts of Pennsylvania, 1782 (2 Laws of Penn. 13)*; *Acts of South Carolina, 1788 (5 Stats. of S.C. 55)*; *Acts of New York, 1788 (1 Jones & Varick's Laws, 34)*. См. также: *1 Henning's Stats. of Virginia, 319, 343; 12 ibid. 562; Laws of Vermont (1797, 1800), 340.*

¹⁶⁴ Цит. по: Соединенные Штаты Америки : Конституция и законодательство / под ред. О. А. Жидкова ; пер. В. И. Лафитского. М. : Прогресс, Универс, 1993. URL: www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm

¹⁶⁵ Цит. по: *Петрушевский Д. М. (ред.). Памятники истории Англии XI–XIII вв. 1936. С. 107.* См. перевод на английский язык : *The British Library Board. English translation of Magna Carta.* URL: www.bl.uk/magna-carta/articles/magna-carta-english-translation. Оригинальный текст на латыни гласит: «Nullus liber homo capiatur vel imprisonetur, aut disseisiat, aut utlagetur, aut exuletur, aut aliquo modo destruat, nec super eum ibimus, nec super eum mittemus, nisi per legale iudicium parium suorum vel per legem terrae». См.: *Mckechnie W. S. Magna Carta : a Commentary on the Great Charter of King John, with an Historical Introduction = Великая хартия вольностей : комментарии к Великой хартии Короля Иоанна, с историческим предисловием. Glasgow : Maclehose, 1914. P. 377.* См. о Великой хартии вольностей как источнике Пятой Поправки 1791 г. Решение Верховного Суда США : *Murray's Lessee v. Hoboken Land & Improvement Co.*, 59 U.S. 272 (1856).

¹⁶⁶ *Liberty of Subject Act (28 Edward 3) // The National Archives.* URL: www.legislation.gov.uk/aep/Edw3/28/3. См. подробнее по этому вопросу: *Stimson F. J. The law of the federal and state constitutions of the United States: with an historical study of their principles, a chronological table of English social legislation, and a comparative digest of the constitutions of the forty-six states = Конституционное право США, федеральное и отдельных штатов, с историческим анализом его принципов, хронологической таблицей английского социального законодательства и сравнительный дайджест конституций 46 штатов. Boston : Boston Book Co., 1908. P. 32.* URL: books.google.com.br/books?id=veDMu4aUwIgC

¹⁶⁷ *Observance of due Process of Law (1368) // The National Archives.* URL: www.legislation.gov.uk/aep/Edw3/42/3

¹⁶⁸ См.: *Gozaíni O. A. El debido proceso constitucional : reglas para el control de los poderes desde la magistratura*

constitucional = Конституционная надлежащая правовая процедура : правила контроля полномочий со стороны судей конституционных судов // *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. 2002. № 7. URL: revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5647/7374. См. также: *Garcia Pino G., Contreras Vasquez P.* El derecho a la tutela judicial y al debido proceso en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Chileno = Право на судебную защиту и надлежащую правовую процедуру в решениях Конституционного суда Чили // *Estudios constitucionales* = Конституционные вопросы, электронный журнал. 2013. V. 11. № 2. P. 229–282. URL: www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002013000200007. См. также: *Marinoni L. G., Mitidiero D.* Direitos fundamentais processuais = Фундаментальные процессуальные права / I. W. Sarlet, et. al. *Curso de direito constitucional* = Курс конституционного права. São Paulo : RT, 2012. P. 615.

¹⁶⁹ *Jellinek G.* The Declaration of the Rights of Man and of Citizens : a Contribution to Modern Constitutional History = Декларация прав человека и гражданина : вклад в современную конституционную историю. N. Y. : Henry Holt and Co., 1901. P. 2–7, 13–21. URL: oll.libertyfund.org/titles/1176

¹⁷⁰ В оригинале: «Nul ne peut être homme accusé, arrêté, ni détenu que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux sollicitent qui, expediente, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires, doivent être punis; Mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la loi doit obéir à l'instant; il se rend coupable par sa résistance». («Ни один человек не может быть подвергнут обвинению, задержанию или заключению, иначе как в определенных Законом случаях и согласно предписанным им формам. Кто испрашивает, изготовляет, исполняет или заставляет исполнять произвольные приказы, подлежит наказанию; но всякий гражданин, вызываемый или задерживаемый в силу Закона, должен немедленно повиноваться: сопротивляясь, он совершает преступление».) Русский перевод цит. по: *Тексты важнейших основных законов иностранных государств* / пер. Ф. Ф. Кокошкин. М., 1905. Ч. 1. С. 28.

¹⁷¹ В оригинале: «No subject shall be held to answer for any crimes or no offence until the same is fully and plainly, substantially and formally, described to him; or be compelled to accuse, or furnish evidence against himself; and every subject shall have a right to produce all proofs that may be favorable to him; to meet the witnesses against him face to face, and to be fully heard in his defence by himself, or his counsel at his election. And no subject shall be arrested, imprisoned, despoiled, or deprived of his property, immunities, or privileges, put out of the protection of the law, exiled or deprived of his life, liberty, or estate, but by the judgment of his peers, or the law of the land». («Ни одно лицо не может быть привлечено к ответу за преступление либо правонарушение, если ему не предъявлены обвинения в полной, понятной и доказательной форме; и ни одно лицо не может быть принуждено к самообвинению или даче показаний против себя. И каждому лицу должно быть дано право предоставить доказательства, свидетельствующие в его пользу, допросить свидетелей, дающих показания против него, и свободно выступить в защи-

ту себя либо предоставить свою защиту адвокату, избранному им самим. И ни одно лицо не может быть арестовано и заключено в тюрьму, лишено собственности, прав или привилегий либо поставлено вне закона, сослано, лишено жизни, свободы или состояния без суда равных ему лиц либо в нарушение действующего права».) Русский перевод цит. по: *Лафитский В. И., Жидков О. А.* Соединенные Штаты Америки : Конституция и законодательные акты : пер. с англ. / сост. В. И. Лафитский ; под ред. и со вступ. ст. О. А. Жидкова. М. : Прогресс, Универс, 1993. С. 74.

¹⁷² Ст. 10 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. («Каждый человек, для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения, имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом»). URL: www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

¹⁷³ Принцип *audi et alteram partem* («пусть будет выслушана и другая сторона») считается фундаментальным естественно-правовым принципом уголовного права в общем праве и был впоследствии распространен на наложение административных взысканий в континентальной Европе. Он стал известен во Франции благодаря решению по делу *Téry* (Решение Государственного совета Франции от 20.6.1913 по делу *S. Téry*. URL: www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007631577) и в Германии благодаря решению Высшего административного суда Саксонии (*SächsOVG*) от 24.10.1908 (*Jahrbuch*, vol. 13, p. 97). Для сравнения, в Великобритании, начиная с XVIII века, право на защиту в административном процессе гарантировалось средствами квази-судебных процедур, в отличие от административных процедур континентальной Европы, которые были менее эффективны, чем судебный процесс. См.: *Sandulli A. et al.* Il procedimento = Процедура / *S. Cassese*. *Corso di diritto amministrativo*. V. 4. *Diritto amministrativo comparato*. Milan : Giuffrè, 2007. P. 111, 113, 132.

¹⁷⁴ Ст. 6.1 Европейской конвенции по правам человека 1950 г. Русский перевод цит. по: Европейская конвенция по правам человека / Европейский суд по правам человека. URL: www.echr.coe.int/documents/convention_rus.pdf

¹⁷⁵ Ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах. URL: www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

¹⁷⁶ Ст. 47 Хартии Европейского союза по правам человека (EU Charter of Fundamental Rights). URL: www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf

¹⁷⁷ Ст. 8.1 Американской конвенции о правах человека (American Convention on Human Rights). URL: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and678-92.pdf

¹⁷⁸ Решение ЕСПЧ по делу *Olekasandr Volkov v. Ukraine* от 30 мая 2013 г. URL: hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115871. В том же ключе (в той же парадигме) было вынесено решение ЕСПЧ по делу *Vilho Eskelinen v. Finland* от 19 апреля 2007 г. URL: hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-80249. См. также: *Chapus R.* *Droit du contentieux administrative* = Право административных споров. 12th ed. Paris : Montchrestien, 2006. P. 136–138.

См. также: *Bartole S., De Sena P. and Zagrebelsky V.* Comentario breve alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo and delle libertà fondamentali = Краткий комментарий к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Milan : CEDAM, 2012. P. 176 ; *Barreto I. C.* Op. cit. P. 150.

¹⁷⁹ Решение Межамериканского суда по правам человека по делу *Caso del Tribunal Constitucional vs. Peru*, от 31 января 2001 г // 01 Series C No. 142. URL: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf

¹⁸⁰ Решение по делу *Vélez Loor vs. Panama* от 23 ноября 2010 г. (предварительные возражения, вопросы по существу, убытки и расходы) // Series C No. 218, para. 108. URL: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_ing.pdf

¹⁸¹ См.: *Asimow M.* Op. cit.

¹⁸² *North American Cold Storage Co. v. Chicago*, 211 U.S. 306 (1908). URL: supreme.justia.com/cases/federal/us/211/306

¹⁸³ О существующем в латиноамериканской доктрине консенсусе по вопросу реализации принципа надлежащей правовой процедуры см.: *Gordillo A.* Tratado de derecho administrativo = Курс административного права. V. 2. Mexico : Porrúa, 2004. P. 284 ; *Brewer-Carías A. R.* Principios del procedimiento administrativo en América Latina = Принципы административного права в Латинской Америке. Bogotá : Legis, 2003. P. 262 ; *Jinesta E.* Debido proceso en la sede administrative = Надлежащая правовая процедура в административной сфере / Derecho Administrativo en el Siglo XXI = Административное право в XXI веке. V. 1. Lima : Adrus Editores, 2013. P. 581–611. URL: www.ernestojinesta.com ; *Vargas Lima A. E.* Desarrollo jurisprudencial de la Ley de Procedimiento Administrativo en Bolivia = Развитие судебной практики по административно-процедурному праву в Боливии. La Paz, 2014. URL: www.la-razon.com/la_gaceta_juridica/Desarrollo-Ley-Procedimiento-Administrativo-Bolivia-gaceta_0_2050595006.html

Модельный административно-процессуальный кодекс, судебный и внесудебный, для Иbero-Америки устанавливает принципы надлежащей правовой процедуры в судебном производстве (ст. 37) и, имплицитно, для внесудебных процедур (ст. 6 и 7). Под административной процедурой понимается любая процедура, на которую распространяются гарантии состязательности и полной применимости средств защиты и которая используется при подготовке административных решений, которые могут повлиять на права и интересы граждан, а также любая процедура рассмотрения спора между административным органом и гражданином или спора физических или юридических лиц, рассматриваемого и разрешаемого административным органом (ст. 3). См.: *Grinover A. P., Perlingeiro R. et al.* Código Modelo de Processos Administrativos – Judicial and Extrajudicial – para Ibero-América = Модельный административно-процессуальный кодекс, судебный и внесудебный, для Иbero-Америки // *Revista Eletronica de Direito Processual*. 2012. V. X, Rio de Janeiro. P. 360–383. URL: ssrn.com/abstract=2250818

¹⁸⁴ Об отсутствии независимости и, следовательно, отсутствии беспристрастности органов власти при осуществлении процедуры привлечения к ответствен-

ности см.: *Ferraz S., Dallari A.* Processo administrativo = Административный процесс. 2nd ed. São Paulo: Malheiros, 2007. P. 138.

¹⁸⁵ См. раздел 1.2, в частности сноску 46, и раздел 1.3 данной статьи.

¹⁸⁶ См.: *Bülow O.* Die Lehre von den Processeinreden und den Processvoraussetzungen = Доктрина процессуальных средств защиты и условий возбуждения производства. Giesen : Emil Roth, 1868. P. 1–12. URL: books.google.com.br/books/about/Die_Lehre_von_den_Processeinreden_und_de.html?id=8F0_AAAAcAAJ

¹⁸⁷ *Monroy Gálvez J. F.* Teoría general del proceso = Общая теория судебного процесса]. Lima : Communitas, 2009. P. 419.

¹⁸⁸ В российской научной традиции термин *due process of law* обычно переводится как «надлежащая правовая процедура», хотя он относится к *процессу*, а не к *процедуре* в терминологии данной статьи (прим. переводчика).

¹⁸⁹ Модель состязательного процесса/комбинированных функций/ограниченного судебного надзора, в которой административный орган относится к исполнительной ветви власти (См.: *Asimow M.* Five Models of Administrative Adjudication. Op. cit. не имеет эквивалентов в Латинской Америке. Гондурас имел смешанную судебную систему с 1965 по 1982 г., но в ней административный трибунал был независим как от судебной, так и от исполнительной власти.

¹⁹⁰ Как пишет Manuel María Díez, «*algunos autores usan los términos proceso y procedimiento como sinónimos. Esta posición es insostenible, ya que no se pueden identificar ambas instituciones ignorando el problema que presentan*» (некоторые авторы используют термины «процесс» и «процедура» как синонимы. Такой подход недопустим, поскольку эти институты нельзя смешивать, зная, какие проблемы это вызывает). См.: *Aberastury P., Cillurzo M. R.* Curso de procedimiento administrativo = Курс административного права. Buenos Aires : Abeledo-Perrot, 1998. P. 17.

¹⁹¹ Закон № 9.784/98 (Закон о федеральной административной процедуре). URL: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm

¹⁹² Об определенных препятствиях к созданию в Бразилии действительно автономных органов см.: *Bueno V. S.* Devido processo legal e a Administração Pública no direito administrativo norte-americano : uma breve comparação com o caso brasileiro = Процессуальные гарантии и публичные административные органы в административном праве США : краткое сравнение с бразильским кейсом / L. V. Figueiredo (Org.). Devido processo legal na Administração Pública = Надлежащая правовая процедура в деятельности публичных административных органов власти. São Paulo : Max Limonad, 2001. P. 75.

¹⁹³ См.: TRF2, AC 2003.51.03.002508-3. URL: www.trf2.gov.br/iteor/RJ0108110/1/39/245068.rtf Федеральный судья-докладчик Aluisio Mendes указал, что несмотря на то, что оспариваемое решение суда признало наличие нарушений в административном решении, присудившем пенсию умершего его гражданскому партнеру, в частности, неуведомление вдовы, было признано, что эти нарушения могли быть полностью устранены на этапе судебного рассмотрения, поэтому нет оснований оставить в силе указанное решение.

¹⁹⁴ Модельный Иbero-Американский закон о доступе к публичной информации / Организация американских государств (ОАС). Plenary Session 4, AG/RES. 2607 (XL-0/10). Washington, 8 June 2010. URL: www.oas.org/dil/AG-RES_2607-2010_eng.pdf

¹⁹⁵ Ст. 8, III и IV, 30, 37–42 Закона Мексики от 4 мая 2015 г. о доступе к публичной информации (*Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*).

¹⁹⁶ Ст. 31 Закона № 20.285/2008 о доступе к публичной информации (*Ley sobre el Acceso a la Información Pública*). URL: www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363

¹⁹⁷ Ст. 8 Законодательного декрета № 170/2006 о доступе к публичной информации (*Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*). URL: www.ccit.hn/wp-content/uploads/2013/12/ley-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion1.pdf

¹⁹⁸ Ст. 51–60 Закона № 534/2011 о доступе к публичной информации (*Ley de Acceso a la Información Pública*). URL: www.cnr.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=35:ley-de-acceso-a-la-informacion-publica-laip&Itemid=277

¹⁹⁹ *Monroy Gálvez J. F.* Op. cit. P. 418.

²⁰⁰ См. сноску 178.

²⁰¹ ЕСПЧ постановил, что осуществление функций административной юстиции государственным советом, не входящим в судебную систему, не противоречит Конвенции, если судьи, рассматривающие дело, не выполняют консультационные функции. См. решение ЕСПЧ по делу *Procola v. Luxembourg* от 28 сентября 1995 г. и решение по делу *Kleyn et al v. the Netherlands* от 6 мая 2003 г. URL: hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61077. См. также: *Bartole S.* Op. cit. P. 176.

²⁰² См.: Решение Межамериканского суда по правам человека от 31 января 2001 г. по делу «del Tribunal Constitucional vs. Peru» = «Конституционный суд против Перу» // 01 Series C No. 142. URL: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf; решение

по делу «Yatama vs. Nicaragua» = «Ятама против Никарагуа», п. 149. URL: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf; и решение по делу «Claude Reyes and others vs. Chile» = «Клод Рейе против Чили», п. 119. URL: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

²⁰³ См. Решение по делу «Claude Reyes and others vs. Chile» = «Клод Рейе против Чили», п. 119. URL: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

²⁰⁴ См.: *Pierce R.J. et al.* Op. cit. P. 231. О судебной природе предварительной юстиции посредством внесудебного административного процесса в США см.: *Medauar O.* A processualidade no direito administrativo = Правовая природа административного процесса. 2nd ed. São Paulo : Malheiros, 2008. P. 83.

²⁰⁵ Об эффекте автоматического приостановления исполнения административного решения, возникающем при подаче жалобы в суд, см. ст. 47 Европейско-американского модельного Кодекса административной юстиции. См. подробнее: *Perlingeiro R., Sommermann K.-P.* Euro-American Model Code of Administrative Jurisdiction : English, French, German, Italian, Portuguese and Spanish Versions = Европейско-американский модельный кодекс административной юстиции : английская, французская, немецкая, итальянская, португальская и испанская версии. Niterói : UFF publishing house, July 2014, 130 p. URL: ssrn.com/abstract=2441582

²⁰⁶ Ст. 32 Европейско-американского модельного кодекса административной юстиции. Ibid.

²⁰⁷ Об объеме полномочий судебной административной юстиции и их пропорциональности в отношении предшествующих решений по административным спорам см., в общем: *Perlingeiro R.* O devido processo legal administrativo and a tutela judicial efetiva: um novo olhar? ; *Asimow M.* Op. cit.

²⁰⁸ *Asimow M.* Op. cit. ; *Mairal H. A.* Op. cit. P. 37.

Федеральный университет Флуминенсе (Нитерой, штат Рио-де-Жанейро)

Перлинжейру Р., профессор юридического факультета, федеральный апелляционный судья (*Desembargador Federal*) Федерального регионального суда 2-го региона (Рио-де-Жанейро)

e-mail: rperling@terra.com.br

Federal Fluminense University (Niterói, State of Rio de Janeiro)

Perlingeiro R., Professor of the Law Faculty, Federal Appellate Judge (Desembargador Federal) of the Federal Regional Court of the 2nd Region (Rio de Janeiro)

e-mail: rperling@terra.com.br

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

УДК 342.9(470)

П. И. Кононов

Второй арбитражный апелляционный суд

А. И. Стахов

Российский государственный университет правосудия

О ПРОЕКТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

В статье обосновывается необходимость разработки и принятия федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации». Авторы рассматривают вопросы соотношения понятий «административная процедура» и «административное производство» и приходят к выводу о предпочтительности использования последнего при характеристике административно-процессуальной деятельности публичной администрации. В качестве практического результата теоретических размышлений о систематизации административно-процессуальных норм, определяющих правовые основы разрешения административных дел органами публичной администрации предлагается авторский проект федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации».

К л ю ч е в ы е с л о в а: административное производство, административная процедура, административно-публичный орган, административный акт, административное дело.

ABOUT THE DRAFT FEDERAL LAW «ON ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN THE RUSSIAN FEDERATION»

The article substantiates the necessity of development and adoption of the Federal law «On administrative proceedings in the Russian Federation». The authors discuss the issues of the relationship between the concepts of «administrative procedure» and «administrative proceedings» and come to the conclusion about the desirability of using the latter at the characteristic of the administrative and procedural activities of public administration. As a practical result of theoretical reflections on the systematization of administrative-procedural rules that determine the legal framework for the resolution of administrative cases by public administration the authors of the draft Federal law «On administrative proceedings in the Russian Federation».

К e y w o r d s: administrative proceedings, administrative procedure, administrative-public authority, administrative act, administrative case.

В ранее опубликованных нами работах была предложена концепция интегративного понимания сущности и структуры административного процесса, согласно которой административный процесс рассматривается как комплексная процессуально-правовая категория, включающая в себя досудебное административное производство, осуществляемое органами исполнительной власти и иными органами публичной администрации (далее – административно-публичные органы) и судебное административное производство (административное судопроизводство), осуществляемое судами¹. По существу речь идет

о едином административном процессе, состоящем из двух тесно взаимосвязанных и взаимодействующих между собой видов административно-процессуальной деятельности: досудебной и судебной и возникающих в ходе их осуществления административно-процессуальных отношений. Судебные административно-процессуальные отношения непосредственно вытекают из досудебных административно-процессуальных отношений и в совокупности образуют отношения единого административного процесса. Очевидно, что как досудебные, так и судебные административно-процессуальные отношения, возникающие в ходе административного процесса, должны комплексно регулироваться

одной отраслью законодательства – административно-процессуальным законодательством. Соответственно, возникает вопрос о том, каким образом при указанном интегративном понимании административного процесса должно быть построено и систематизировано административно-процессуальное законодательство Российской Федерации, на существование которого прямо указано в п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ). В силу названной нормы Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство указаны в одной «связке». Это означает, что действие материальных норм административного права, регулирующих значительную часть отношений, возникающих в сфере осуществления исполнительной власти и содержащихся в актах административного законодательства, должно обеспечиваться посредством использования процессуальных форм, предусматриваемых нормами административно-процессуального права, содержащихся в актах административно-процессуального законодательства. При этом по смыслу приведенной нормы в ее системном толковании с положениями ч. 2 ст. 118, ст. 126 Конституции РФ предмет регулирования административно-процессуального законодательства выступают как процессуальные отношения, возникающие в ходе властной правоприменительной деятельности органов исполнительной власти и иных органов публичной администрации (далее – административно-публичные органы), так и процессуальные отношения, возникающие в ходе разрешения судами общей юрисдикции и арбитражными судами административных дел, вытекающих из указанной деятельности административно-публичных органов. При таком подходе к пониманию предмета административно-процессуального законодательства в его структуру должны включаться федеральные законы, регламентирующие как порядок осуществления досудебного административного производства (далее – административное производство), так и порядок административного судопроизводства. При этом в целях установления четкой правовой конструкции, остова административно-процессуального законодательства как самостоятельной отрасли российского законодательства в указанном его понимании необходимо наличие в правовой системе страны базовых федеральных законов, которые бы устанавливали общий алгоритм осуществления административного производства и административного судопроизводства. В настоящее время один из таких федеральных законов – Кодекс административного судопроизводства (далее – КАС РФ) – принят и

действует с 1 сентября 2015 г. Однако данный закон регламентирует вторичную административно-процессуальную деятельность, а именно деятельность судов общей юрисдикции по разрешению дел, возникающих в ходе первичной административно-процессуальной деятельности административно-публичных органов, т. е. административного производства. Между тем общие правовые основы осуществления административного производства на уровне базового системообразующего федерального закона не определены. В настоящее время в России действует масса разрозненных, не объединенных на общей правовой основе, федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, в том числе различных ведомственных административных регламентов, которые определяют особенности разрешения административно-публичными органами отдельных категорий административных дел (правопредоставительных, регистрационно-учетных, лицензионно-разрешительных, контрольно-надзорных, дел об административных правонарушениях) при отсутствии базовых принципов и правил административного производства. Необходимость базовой, основополагающей систематизации административно-процессуальных норм, разбросанных в огромном количестве по указанным законам и подзаконным нормативным правовым актам, с целью выработки и нормативного закрепления единых рамочных правил осуществления всех существующих административных производств, на наш взгляд, очевидна. В то же время детальная систематизация указанных норм в рамках одного федерального кодифицированного закона не представляется возможной в силу многообразия и особенностей процессуальных отношений, возникающих в ходе осуществления административных производств различных видов. Сама идея систематизации, даже в форме кодификации, административно-процессуальных норм, определяющих процедуры властной деятельности органов публичной администрации по разрешению различных категорий административных дел, не нова. Предложения по разработке и принятию соответствующих административно-процессуальных законов, в том числе в форме кодексов, неоднократно высказывались в отечественной литературе по административному праву как советского, так и постсоветского периодов². Вместе с тем именно сегодня в механизме административно-правового регулирования Российской Федерации сложилась такая ситуация, при которой разработка и принятие указанного административно-процессуального закона стали объективно необходимыми и логичными. Возникновение такой необходимости обусловлено введением в

действие КАС РФ, применение которого судами в условиях многообразия процессуально-правового регулирования деятельности административно-публичных органов, отсутствия общих правовых основ такого регулирования, единой административно-процессуальной терминологии и отсутствия корреляции норм, регламентирующих различные виды административного производства, с нормами, определяющими правила административного судопроизводства, представляется весьма затруднительным. В связи с этим полагаем, что вслед за детальной систематизацией в рамках КАС РФ административно-процессуальных норм, регламентирующих правила осуществления административного судопроизводства, необходимо осуществить базовую систематизацию административно-процессуальных норм, регламентирующих принципы и общие правила административного производства. Такая систематизация, по нашему мнению, может быть осуществлена посредством разработки и принятия федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации», нормы которого должны быть скоррелированы с положениями действующего КАС РФ. По поводу этого предложения предвидим возможность возникновения в научной среде двух вопросов: 1) почему данный закон не может быть назван законом об административных процедурах; 2) почему предлагаемый закон не может иметь форму кодекса. Попытаемся ответить на данные вопросы.

1. Как известно, в начале 2000-х гг. на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации вносились проекты федерального закона «Об административных процедурах». Однако эти законопроекты не были рассмотрены по существу и не были приняты. В настоящее время, на наш взгляд, к ним не следует возвращаться в связи со следующим.

Во-первых, понятием «административная процедура», по нашему мнению, можно характеризовать лишь определенные формы осуществления административного процесса, т. е. формы совершения в его рамках каких-либо юридически значимых действий. Однако содержательные характеристики административного процесса как властной правоприменительной деятельности, такие как сущность, цели, задачи и принципы осуществления этого процесса, понятие и виды административных дел, компетенция административно-публичных органов по разрешению административных дел, состав участников, сущность и виды доказательств по административному делу, сущность и юридическое значение административного акта, издаваемого (принимаемого) по результатам разрешения админи-

стративного дела, не вписываются в рамки категории «административная процедура». В связи с этим цельное, полное представление о досудебном административном процессе, осуществляемом административно-публичными органами, может быть получено только посредством определения его как одного из видов юридического производства, а именно административного производства. Термин «производство» традиционно используется в процессуально-правовой науке для характеристики различных видов юридической процессуальной деятельности и закреплен в процессуальных кодексах и иных законах, причем регламентирующих не только различные виды судопроизводства, но и отдельные виды процессуальной деятельности органов исполнительной власти и иных административно-публичных органов. К числу таких кодексов и законов относятся, например, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (производство по делам об административных правонарушениях), Налоговый кодекс Российской Федерации (производство по делам о налоговых правонарушениях), Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (производство по делам о гражданстве Российской Федерации). Кроме того, понятием «административное производство» характеризуется досудебная деятельность органов публичной администрации, направленная на издание индивидуальных административных актов, и в административно-процессуальном законодательстве некоторых зарубежных государств, в частности Германии, Армении, Азербайджана, Эстонии³. Понятие «процедура» в российском процессуальном законодательстве не используется в качестве основной категории, характеризующей содержание того или иного вида как судебного, так и внесудебного юридического процесса. В науке административного права при характеристике административного процесса и его составных частей также традиционно применяется термин «административное производство»⁴. Появившийся в последнее время в российской административно-правовой науке подход, согласно которому деятельность административно-публичных органов по разрешению бесспорных, неюрисдикционных административных дел (регистрационных, лицензионных и т. п.) характеризуется термином «административная процедура», а деятельность названных органов по разрешению административно-юрисдикционных дел (дел по жалобам, дел об административных правонарушениях) – термином «административное производство»,

– в литературе никакими внятыми научными аргументами не обоснован⁵. В частности, не понятно, почему административно-процессуальная деятельность по разрешению административных дел, не связанных с юридическими спорами и правонарушениями, относимая при этом к одному из видов административного процесса, не признается производством. Если сторонники данного подхода таким образом пытаются терминологически разграничить юрисдикционный и неюрисдикционный виды административного процесса, то почему для этих целей нельзя использовать иной понятийный аппарат, основанный на дифференциации административного процесса на отдельные виды и выделения в рамках каждого из них соответствующих административных производств. Возможность такого разграничения видов административного процесса и входящих в них административных производств без использования категории «административная процедура» уже неоднократно демонстрировалась в специальной литературе. Институт административной процедуры, с нашей точки зрения, вообще не может служить той опорной категорией, посредством которой возможно проведение водораздела между различными видами юридического, в том числе административного процесса. Это обусловлено тем, что юридические процедуры, определяющие правила разрешения различных категорий юридических дел, применяются во всех без исключения видах юридического процесса, в том числе во всех видах административного процесса, как юрисдикционном, так и неюрисдикционном.

Таким образом, в целях общей нормативной регламентации досудебного административного процесса правильнее, точнее использовать категорию «административное производство», а не категорию «административная процедура».

Во-вторых, юридическая процедура устанавливает детальную регламентацию правил разрешения отдельных категорий юридических дел вплоть до совершения отдельных процессуальных действий. В связи с этим использование категории «административная процедура» неприемлемо для нормативного закрепления не детальных, а общих, рамочных правил осуществления досудебного административного процесса. Соответственно, федеральный закон, определяющий такие общие, рамочные правила досудебной административно-процессуальной деятельности, должен именоваться законом об административном производстве.

В-третьих, использование в предлагаемом проекте закона категории «административное производство» позволит обеспечить корреляцию административно-процессуального регулиро-

вания досудебного административного процесса и административного судопроизводства, стыковать терминологически и содержательно положения данного закона с положениями действующего КАС РФ, который «привязывает» разрешение административных дел, изначально возникающих в недрах публичной администрации, к производству, а не процедуре, и тем самым логически завершить формирование законодательной регламентации единого административного процесса.

2. Федеральный закон, регламентирующий правовые основы административного производства, не может быть принят в форме соответствующего процессуального кодекса, поскольку в нем невозможно в силу объективных причин систематизировать все или даже значительную часть административно-процессуальных норм, регулирующих властную деятельность административно-публичных органов по разрешению различных категорий административных дел. Этот закон может определить лишь общие процессуальные рамки осуществления указанной деятельности, общий ее процессуально-правовой алгоритм и в силу сложившихся в отечественной юридической науке и законотворческой практике подходов к кодификации правовых норм не вправе претендовать на статус кодекса.

Разработка и принятие предлагаемого федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» позволит решить следующие насущные задачи формирования, систематизации и унификации административно-процессуального законодательства России как самостоятельной отрасли законодательства Российской Федерации, образующей правовую основу осуществления административного процесса в его интегративном понимании:

1) определить и нормативно закрепить основные понятия, используемые в административно-процессуальной деятельности административно-публичных органов, в том числе такие как «административное производство», «административное дело», «административная процедура», «административный акт», с учетом соотнесения их с понятийным аппаратом, используемым в административном судопроизводстве и закрепленным в КАС РФ;

2) определить и нормативно закрепить единые базовые принципы осуществления административного производства;

3) определить и нормативно закрепить общие требования к составу лиц, участвующих в административном производстве, их правовому статусу, к доказательствам и доказыванию по административным делам, разрешаемым в рамках данного производства;

4) определить и нормативно закрепить общие требования к стадиям осуществления административного производства и рамочные процедурные правила разрешения административных дел на каждой из этих стадий;

5) определить и нормативно закрепить общие требования к решениям, принимаемым в ходе и в результате осуществления административного производства (административно-процессуальным актам и административным актам), правила вступления их в силу, исполнения, приостановления и прекращения их действия.

¹ См, в частности: *Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И.* Административный процесс и административно-процессуальное право России : концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 3–15 ; *Их же.* Административно-процессуальное право России : учебник. М., 2016. С. 27–28.

² См, например: *Сорокин В. Д.* Административно-процессуальное право. М., 1972. С. 227–237 ; *Кор-*

нев А. П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 126–141 ; *Лория В. А.* Проблемы кодификации советского административно-процессуального права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 1976. С. 26–27, 44–53 ; *Кононов П. И.* Административный процесс в России : проблемы теории и законодательного регулирования. Киров, 2001. С. 243–249 ; *Салищева Н. Г.* Избранное. М., 2011. С. 540–565.

³ См: Административно-процессуальное право Германии. М., 2007. С. 16 ; Сборник законодательных актов по административным процедурам. Ташкент, 2013. С. 51, 83, 413.

⁴ См, например: *Сорокин В. Д.* Избранные труды. СПб., 2005. С. 96–101 ; *Козлов Ю. М.* Административное право. М., 2005. С. 440–441 ; Административно-процессуальное право : курс лекций / под ред. И. Ш. Киясханова. М., 2004. С. 27–28 ; *Бахрах Д. Н., Татарян В. Г.* Административное право России : учебник. М., 2009. С. 311–312.

⁵ См, в частности: *Салищева Н. Г., Дубровский Д. С., Женетль С. З., Штатина М. А.* Административный процесс : учебник. М., 2014. С. 17–18 ; Административный процесс Российской Федерации : учебник / под ред. Л. Л. Попова. М., 2017. С. 28–30.

ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

РАЗДЕЛ I ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

Глава 1. Основные положения

Статья 1. Предмет регулирования настоящего закона

1. Настоящий Федеральный закон определяет исходные начала нормативного правового регулирования административного производства в Российской Федерации.

2. В порядке административного производства, предусмотренном настоящим Федеральным законом, рассматриваются и разрешаются административные дела, отнесенные федеральным законом к подведомственности административно-публичных органов и их должностных лиц, в том числе дела:

1) об административном предоставлении гражданам и организациям материальных и нематериальных благ, признаваемых и защищаемых государством (субъективного права, правового статуса, имущества, льгот, преференций);

2) об административном обязывании, то есть о возложении на граждан и организаций публично-правовых обязанностей;

3) об административном ограничении прав и свобод граждан и организаций, то есть об установлении в отношении них временных запретов и ограничений на осуществление определенной деятельности или совершение определенных действий;

4) об административном санкционировании (выдаче специальных разрешений, одобрении, подтверждении, удостоверении возможности) осуществления гражданами и организациями отдельных видов деятельности, совершения отдельных действий, представляющих опасность (способных нанести ущерб, причинить вред) частным и публичным правам, законным интересам;

5) об административном досудебном обжаловании гражданами и организациями действий и решений (правовых актов) административно-публичных органов и их должностных лиц;

6) об административном досудебном разрешении юридических споров, возникающих между гражданами и (или) организациями по поводу реализации имеющихся у них прав и обязанностей.

3. Действие настоящего Федерального закона не распространяется на:

1) производство по изданию (принятию) административно-публичными органами и их должностными лицами нормативных правовых актов;

2) производства, связанные с прохождением государственной и муниципальной службы, с разрешением служебных споров, иных служебных дел, в том числе дел о привлечении служащих к дисциплинарной и материальной ответственности;

3) производства по осуществлению различных видов государственного контроля и надзора, в том числе административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;

4) производство по делам об административных правонарушениях;

5) внесудебные производства по делам, возникающим из бюджетных, налоговых, валютных, банковских, таможенных, антимонопольных отношений, отношений в сфере регулирования и защиты прав на интеллектуальную собственность;

6) исполнительное производство.

4. Если правила издания (принятия), пересмотра и исполнения ненормативных (индивидуальных) правовых актов, издаваемых (принимаемых) административно-публичными органами и их должностными лицами при осуществлении ими отдельных видов правоприменительной деятельности, не установлены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами, регулирующими соответствующие виды деятельности, при издании (принятии), пересмотре и исполнении указанных актов подлежат применению положения главы 7 настоящего Федерального закона.

Статья 2. Законодательство Российской Федерации об административном производстве

1. Законодательство Российской Федерации об административном производстве состоит из настоящего Федерального закона, а также других федеральных административно-процессуальных законов и иных административно-процессуальных нормативных правовых актов (далее – административно-процессуальные нормативные правовые акты), регулирующих на основе и в соответствии с настоящим законом особенности осуществления отдельных видов административного производства.

2. В случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом и принятыми в соответствии с ним иными федеральными законами, порядок разрешения отдельных категорий административных дел, возникающих в связи с применением законов субъектов Российской Федерации, может определяться соответствующими административно-процессуальными законами субъектов Российской Федерации.

3. Предусмотренные настоящим Федеральным законом исходные правила административного производства применяются при разрешении любых категорий административных дел с учетом особенностей производства по указанным делам, установленных административно-процессуальными нормативными правовыми актами.

4. Административное производство осуществляется в соответствии с теми административно-процессуальными нормами, которые действуют во время рассмотрения и разрешения административного дела, совершения административно-публичным органом (должностным лицом) отдельного административно-процессуального действия.

Статья 3. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

1) административно-публичные органы – органы исполнительной власти и исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований

(органы публичной администрации), иные органы, а также организации, наделенные в установленном федеральным законом порядке отдельными административно-публичными полномочиями (полномочиями по обеспечению исполнения норм федерального законодательства или законодательства субъекта Российской Федерации физическими лицами и организациями, не находящимися в организационно-служебной зависимости от них) (далее по тексту – органы);

2) должностное лицо административно-публичного органа – лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями выполняющее функции представителя административно-публичного органа либо выполняющее в административно-публичном органе организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции и в связи с их выполнением наделенное по административному делу собственными административно-процессуальными полномочиями по административному делу: совершать административно-процессуальные действия, составлять административно-процессуальные документы, издавать административно-процессуальные и (или) административные акты (далее по тексту – должностное лицо);

3) административное дело – возникший в сфере правоприменительной деятельности административно-публичных органов на основе материальных норм административного или других отраслей законодательства индивидуальный юридико-фактический вопрос (юридико-фактическая ситуация), правовое разрешение которого в интересах публичного образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования), физического лица или организации требует применения административно-публичным органом, его должностным лицом соответствующих административно-правовых мер, реализуемых посредством последовательного совершения (издания) в рамках замкнутого цикла взаимосвязанных, документально оформляемых и ограниченных по времени административно-процессуальных действий и актов;

4) административно-процессуальные меры – предусмотренные административно-процессуальными нормами способы и приемы обеспечения полного и объективного разрешения административного дела, применяемые административно-публичными органом и его должностными лицами в отношении участников административного производства, а также иных лиц;

5) административно-процессуальное действие – предусмотренное административно-процессуальными нормами действие административно-публичного органа, его должностного лица, участника административного производства, совершаемое в ходе и в целях разрешения административного дела;

6) административно-процессуальный документ – предусмотренный административно-процессуальными нормами документ, составляемый должностным лицом административно-публичного органа,

участником административного производства в соответствии с установленной административной процедурой, в котором фиксируются вид, содержание, последовательность и результаты совершения отдельного административно-процессуального действия;

7) административно-процессуальный акт – предусмотренное административно-процессуальными нормами, выраженное в определенной официально-документальной форме (решения, распоряжения, приказа, определения) промежуточное процессуальное решение, принимаемое должностным лицом административно-публичного органа в целях разрешения возникшего в ходе административного производства конкретного процессуального вопроса;

8) административный акт – предусмотренное административно-процессуальными нормами, выраженное в определенной официально-документальной форме (решения, постановления, приказа, распоряжения, предписания, требования, представления, регистрационной или иной записи) итоговое правоприменительное решение административно-публичного органа, его должностного лица, принимаемое (издаваемое) указанным органом, должностным лицом по результатам разрешения административного дела, влекущее определенные материально-правовые последствия для лиц, участвующих в административном производстве, и (или) для других лиц, не привлеченных к участию в данном производстве.

Статья 3. Административное производство

Административное производство представляет собой систему (цикл) взаимосвязанных действий и решений административно-публичного органа и его должностных лиц, последовательно совершаемых (принимаемых) при возбуждении, в ходе и в целях юридического разрешения административного дела с соблюдением специальной юридической (административной) процедуры.

Статья 4. Административная процедура

Административная процедура – система (комплекс) процедурных правил, закрепленных в административно-процессуальных законах и иных административно-процессуальных нормативных правовых актах, определяющих основания совершения (издания), целенаправленность, цикличность, вид, характер, последовательность, нормативную продолжительность (срочность), порядок официально-документального оформления взаимосвязанных административно-процессуальных действий и актов, административных актов в связи с возбуждением и разрешением административных дел, а также взаимное процессуальное положение и порядок процессуального взаимодействия административно-публичных органов, иных органов, лиц и организаций, являющихся участниками административного производства.

Статья 5. Задачи административного производства

Задачами административного производства являются:

1) обеспечение в досудебном (внесудебном) порядке баланса частных и публичных прав, законных интересов в сфере административных и иных публичных правоотношений;

2) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел в досудебном (внесудебном) порядке;

3) укрепление законности и предупреждение нарушений законодательства в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Статья 6. Административная процессуальная правоспособность и административная процессуальная дееспособность

1. Способность иметь процессуальные права и нести процессуальные обязанности в административном производстве (административная процессуальная правоспособность) признается в равной мере за всеми гражданами, органами государственной власти, иными государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, общественными объединениями, религиозными и иными организациями, в том числе некоммерческими, а также общественными объединениями и религиозными организациями, не являющимися юридическими лицами, если они согласно настоящему Федеральному закону и другим федеральным законам обладают правом на обращение в административно-публичный орган, его должностным лицам по административным делам, перечисленным в части 2 статьи 1 настоящего закона.

2. Способность своими действиями осуществлять процессуальные права, в том числе поручать ведение административного дела представителю, и исполнять процессуальные обязанности в административном производстве (административная процессуальная дееспособность) принадлежит:

1) гражданам, достигшим возраста восемнадцати лет и не признанным недееспособными;

2) несовершеннолетним гражданам в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет и гражданам, ограниченными в дееспособности, – по административным делам, в которых указанные граждане согласно закону могут участвовать самостоятельно. В случае необходимости административно-публичный орган (должностное лицо) может привлечь к участию в рассмотрении административного дела законных представителей этих граждан;

3) органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления, избирательным комиссиям, комиссиям референдума, общественным объединениям, религиозным и иным организациям, в том числе некоммерческим;

4) общественным объединениям и религиозным организациям, не являющимся юридическими

лицами, – по административным делам, в которых эти объединения и организации согласно законодательству могут участвовать.

3. Права, свободы и законные интересы граждан, которые не достигли возраста восемнадцати лет, граждан, которые ограничены в дееспособности и не могут согласно действующему законодательству самостоятельно участвовать в административных делах, реализуют в административном производстве их законные представители. В случае необходимости административно-публичный орган (должностное лицо) может привлечь этих граждан к участию в рассмотрении административного дела.

4. Права, свободы и законные интересы граждан, признанных недееспособными, реализуют в административном производстве их законные представители.

5. Административная процессуальная правоспособность и административная процессуальная дееспособность иностранных граждан, лиц без гражданства определяются их личным законом, международным договором этой страны с Российской Федерацией и законодательством, регулирующим вопросы участия этих лиц в спорных административных и иных публичных правоотношениях. Личным законом иностранного гражданина считается право страны, гражданство которой гражданин имеет. В случае если гражданин наряду с гражданством Российской Федерации имеет гражданство иностранного государства, его личным законом считается российское право. При наличии у иностранного гражданина гражданства нескольких иностранных государств его личным законом считается право страны, в которой гражданин имеет место жительства. В случае если иностранный гражданин имеет место жительства в Российской Федерации, его личным законом считается российское право. Личным законом лица без гражданства считается право страны, в которой это лицо имеет место жительства.

6. Лицо, не обладающее процессуальной дееспособностью в соответствии с личным законом, может быть признано на территории Российской Федерации обладающим административной процессуальной дееспособностью в соответствии с российским правом.

7. Административная процессуальная правоспособность и административная процессуальная дееспособность иностранных организаций (административная процессуальная правосубъектность) определяются правом страны, в которой соответствующая организация учреждена, международным договором этой страны с Российской Федерацией и законодательством, регулирующим вопросы участия таких организаций в спорных административных и иных публичных правоотношениях.

8. Иностранная организация, не обладающая процессуальной правосубъектностью в соответствии с правом страны, в которой организация учреждена, может быть признана на территории Российской Федерации обладающей административной процессуальной правосубъектностью в соответствии с российским правом.

9. Административная процессуальная правосубъектность международной организации устанавливается на основе международного договора, в соответствии с которым она создана, ее учредительных документов или соглашения с компетентным органом Российской Федерации.

Статья 7. Принципы административного производства

Принципами административного производства являются:

1) разрешение административных дел на основе действующего законодательства Российской Федерации и в соответствии с установленными административными процедурами;

2) равенство всех лиц, участвующих в административном производстве, перед законом и перед административно-публичным органом, должностным лицом;

3) гласность (открытость) административного производства;

4) всестороннее, полное и объективное исследование всех обстоятельств административного дела;

5) участие защитника в административном производстве;

6) активность и оперативность административно-публичного органа, должностного лица при разрешении административного дела;

7) ответственность административно-публичного органа, должностного лица, осуществляющих административное производство, и участников этого производства;

8) язык административного производства.

Статья 8. Разрешение административных дел на основе действующего законодательства Российской Федерации и в соответствии с установленными административными процедурами

1. Все административно-процессуальные действия административно-публичных органов, их должностных лиц, их административно-процессуальные акты при возбуждении административного дела и в ходе осуществления по нему производства, а также административные акты по окончании разрешения дела должны совершаться и издаваться при наличии предусмотренных соответствующими нормами настоящего Федерального закона, других законов, иных нормативных правовых актов полномочий, фактических оснований, с соблюдением установленных данными нормами требований к их содержанию и процедуре совершения, вынесения (принятия), в том числе порядку официально-документального оформления.

2. Административно-публичный орган, действующее от его имени должностное лицо не вправе уклониться от совершения административно-процессуального действия, издания (принятия) административно-процессуального акта, административного акта в случае, когда обязанность по совершению соответствующего действия, изданию (принятию) соответствующего акта установлена административно-процессуальным законом или иным

административно-процессуальным нормативным правовым актом.

3. Административно-процессуальные действия совершенные, а административно-процессуальные акты, административные акты, изданные органом, должностным лицом с грубым нарушением требований, предусмотренных соответствующими нормами настоящего Федерального закона, иных административно-процессуальных нормативных правовых актов, являются недействительными (ничтожными) с момента их совершения, издания и не влекут никаких юридически значимых последствий.

К числу указанных грубых нарушений в любом случае относятся:

1) совершение административно-процессуального действия, издание административно-процессуального акта, административного акта неуполномоченным на это органом, должностным лицом либо коллегиальным органом в незаконном составе, при отсутствии необходимого кворума;

2) совершение административно-процессуального действия, издание административно-процессуального акта, административного акта, не предусмотренных подлежащим применению законом, иным нормативным правовым актом;

3) совершение административно-процессуального действия, издание административно-процессуального акта, административного акта с нарушением установленной процедуры, повлекшим лишение лица, участвующего в административном производстве, права на участие в производстве по делу или права на представление и защиту его интересов в данном производстве уполномоченным лицом либо иных процессуальных прав, гарантированных настоящим Федеральным законом, иными административно-процессуальными нормативными правовыми актами.

Статья 9. Равенство всех лиц, участвующих в административном производстве перед законом и перед административно-публичным органом, должностным лицом

1. Административное производство осуществляется на основе принципа равенства всех перед законом и административно-публичным органом: граждан – независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств; организаций – независимо от их организационно-правовой формы, формы собственности, подчиненности, места нахождения и других обстоятельств, не связанных с разрешаемым административным делом.

2. Административно-публичный орган, должностное лицо, разрешающие административное дело, обеспечивают равную административно-правовую защиту прав, свобод и законных интересов всех лиц, участвующих в производстве по данному делу.

Статья 10. Гласность (открытость) административного производства

1. Если административно-процессуальным нормативным правовым актом предусмотрена процедура публичного рассмотрения административного дела с участием административного заявителя и (или) административно заинтересованных лиц, такое дело рассматривается открыто, то есть с обеспечением возможности присутствия при рассмотрении данного дела любых лиц, в том числе не являющихся участниками административного производства. Во всех иных случаях административное дело разрешается административно-публичным органом без участия указанных лиц на основе имеющихся материалов дела.

2. Рассмотрение административного дела в любом случае осуществляется в закрытом режиме, то есть в отсутствие лиц, не участвующих в административном производстве и не являющихся иными участниками данного производства, если материалы рассматриваемого административного дела содержат сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну. О рассмотрении административного дела в закрытом режиме коллегиальный административный орган или должностное лицо, уполномоченные на разрешение дела, выносят мотивированное определение.

3. При рассмотрении административного дела в закрытом режиме присутствуют лица, участвующие в административном производстве, их представители, а в необходимых случаях также иные участники данного производства.

4. В закрытом режиме административное дело рассматривается и разрешается с соблюдением всех правил административного производства, предусмотренных настоящим Федеральным законом и иными административно-процессуальными нормативными правовыми актами.

5. Лица, участвующие в административном производстве, и иные лица, присутствующие при совершении административно-процессуальных действий, в ходе которых могут быть выявлены сведения, указанные в части 2 настоящей статьи, предупреждаются коллегиальным административно-публичным органом, должностным лицом, разрешающими дело, об ответственности за их разглашение.

Статья 11. Всестороннее, полное и объективное исследование всех обстоятельств административного дела

Административное дело разрешается посредством всестороннего, полного и объективного исследования всех обстоятельств данного дела на основе имеющихся по нему доказательств.

Статья 12. Участие защитника в административном производстве

Представление и защита прав и законных интересов граждан и организаций, являющихся участниками административного производства, могут осуществляться защитником, привлекаемым к участию

в данном производстве в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом.

Статья 13. Активность и оперативность административно-публичного органа, должностного лица при разрешении административного дела

Административно-публичный орган, должностное лицо, разрешающие административное дело, обязаны активно, последовательно, без необоснованных задержек в пределах установленных административно-процессуальным нормативным правовым актом сроков совершать все необходимые административно-процессуальные действия, направленные на оперативное принятие по указанному делу законного и обоснованного решения.

Статья 14. Ответственность административно-публичного органа, должностного лица, осуществляющих административное производство, и участников этого производства

1. Административно-публичный орган, должностное лицо, осуществляющие административное производство, несут ответственность за обеспечение всестороннего, полного и объективного исследования всех обстоятельств административного дела, принятие по этому делу законного и обоснованного решения (административного акта).

2. Лица, участвующие в административном производстве, и иные участники данного производства несут ответственность и риск наступления неблагоприятных для них процессуально-правовых последствий, в том числе риск отказа в принятии положительного для них решения по административному делу, в случае непредставления административно-публичному органу, должностному лицу, разрешающему дело, необходимых материалов или представления материалов, содержащих недостоверные сведения, несовершения определенных административно-процессуальных действий или совершения их с нарушением предусмотренной административной процедуры.

Статья 15. Язык административного производства

Административное производство осуществляется на русском языке – государственном языке Российской Федерации. Наряду с государственным языком Российской Федерации административное производство может осуществляться на государственном языке республики, на территории которой находятся территориальные органы федеральных административно-публичных органов, государственные и иные органы этой республики, уполномоченные административно-процессуальными нормативными правовыми актами на разрешение административных дел.

Статья 16. Обязательность административно-процессуальных и административных актов

1. Вступившие в законную силу административно-процессуальные акты, издаваемые в форме определений, поручений, запросов, и административные

акты, издаваемые в форме решений, постановлений, распоряжений, приказов, предписаний, представлений, требований в ходе и по результатам разрешения административных дел административно-публичными органами и их должностными лицами, являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, граждан и организаций, к которым они обращены и подлежат исполнению на всей территории Российской Федерации.

2. Неисполнение административных актов, а также задержка их исполнения влекут за собой ответственность, установленную федеральными законами.

Статья 17. Административная подведомственность

1. Подведомственность административно-публичным органам административных дел (административная подведомственность) – установленная административно-процессуальными законами относимость административных дел определенного вида к ведению конкретных административно-публичных органов и их территориальных органов в соответствии с предоставленной им законом компетенцией.

2. Административные дела в соответствии с установленной законом компетенцией и ее разграничением могут разрешаться федеральными административно-публичными органами, административно-публичными органами субъектов Российской Федерации, муниципальными административно-публичными органами и их должностными лицами.

3. В случае если административно-публичный орган, возбудивший административное дело, до издания по нему административного акта установит, что оно ему неподведомственно, он вправе направить материалы данного дела по подведомственности в компетентный орган.

Статья 18. Единоличное и коллегиальное разрешение административных дел

1. Административные дела от имени административно-публичных органов разрешаются уполномоченными на их разрешение должностными лицами данных органов единолично.

2. В случаях, предусмотренных административно-процессуальными нормативными правовыми актами, отдельные категории административных дел подлежат коллегиальному разрешению на заседаниях членов соответствующих коллегиальных административно-публичных органов либо на заседаниях специально образуемых при этих органах комиссий или иных коллегиальных совещательно-распорядительных органов (далее – коллегиальные органы).

Статья 19. Административно-процессуальные меры, применяемые в административном производстве

В случаях и в соответствии с процедурой, предусмотренных административно-процессуальными нормативными правовыми актами, при возбуждении и в ходе разрешения отдельных категорий

административных дел в отношении участников соответствующих административных производств и иных лиц могут применяться административно-процессуальные меры, направленные на выявление, пресечение и предупреждение нарушений федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, обнаружение, фиксацию и сохранение доказательств по делу, обеспечение исполнения публично-правовых обязанностей.

Статья 20. Сроки в административном производстве

1. Сроки разрешения административных дел, совершения в ходе их разрешения отдельных процессуальных действий, основания и порядок их восстановления, продления, приостановления их течения устанавливаются настоящим Федеральным законом и иными административно-процессуальными нормативными правовыми актами, регламентирующими отдельные виды административных производств.

2. Сроки, предусмотренные административно-процессуальным законодательством, исчисляются часами, сутками, днями, месяцами, годами. Течение срока, определенного периодом, начинается на следующий день после календарной даты или наступления события, которыми определено начало срока.

3. Срок, исчисляемый сутками, истекает в 24 часа последних суток. Срок, исчисляемый месяцами, истекает в соответствующее число последнего месяца, а если этот месяц не имеет соответствующего числа, срок истекает в последние сутки этого месяца. Срок, исчисляемый годами, истекает в соответствующие месяц и число последнего года.

4. Срок, исчисляемый днями, истекает в последний день установленного срока. Если окончание срока, исчисляемого днями, приходится на нерабочий день, последним днем срока считается следующий за ним рабочий день.

5. В случае если заявление, жалоба, другие документы либо денежные средства были сданы в организацию связи, кредитную организацию, заявлены или переданы в орган либо уполномоченному их принять лицу до 24 часов последнего дня срока, срок не считается пропущенным.

Статья 21. Извещения в административном производстве

1. В случаях, когда в соответствии с административно-процессуальным нормативным правовым актом отдельное административно-процессуальное действие должно совершаться, административное дело должно рассматриваться с непосредственным участием лиц, участвующих в административном производстве, иных участников этого производства, указанные лица должны быть надлежащим образом извещены о месте и времени совершения соответствующего действий, о месте и времени рассмотрения дела.

2. Указанное в части 1 настоящей статьи извещение может быть осуществлено административ-

но-публичным органом, его должностным лицом заказным письмом с уведомлением о вручении, телефонограммой или телеграммой, по факсимильной связи либо с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование извещения и его вручение адресату.

3. Извещения, адресованные гражданам, направляются по месту их жительства. Извещения, адресованные организациям, являющимся юридическими лицами, а также государственным органам, органам местного самоуправления, направляются по месту их нахождения, которое определяется на основании выписки из единого государственного реестра юридических лиц или на основании иных документов.

4. В порядке, установленном частями 2–3 настоящей статьи, в адрес граждан, организаций, государственных органов и органов местного самоуправления направляются составленные в ходе административного производства административно-процессуальные документы, изданные административно-процессуальные акты и изданный по результатам разрешения дела административный акт.

Статья 22. Расходы в административном производстве

1. Расходы в административном производстве (административные расходы) состоят из государственной пошлины, иных обязательных платежей, подлежащих уплате за разрешение административного дела в случаях, предусмотренных административно-процессуальными нормативными правовыми актами, а также из издержек, понесенных лицами, участвующими в административном производстве, связанных с разрешением указанного дела.

2. Основания, размер и порядок уплаты государственной пошлины, иных обязательных платежей за разрешение административного дела, а также основания и порядок освобождения от их уплаты, предоставления отсрочки или рассрочки их уплаты, возврата устанавливаются законодательством Российской Федерации о налогах и сборах и административно-процессуальными нормативными правовыми актами.

3. К издержкам, понесенным лицами, участвующими в административном производстве, связанным с разрешением административного дела относятся:

- 1) суммы, подлежащие выплате экспертам, специалистам и переводчикам;
- 2) расходы на проезд и проживание, связанные с необходимостью явки на рассмотрение дела в орган, к должностному лицу;
- 3) расходы на оплату услуг представителей;
- 4) почтовые расходы, связанные с разрешением административного дела.

Правила распределения и порядок возмещения издержек, связанных с разрешением административного дела, определяются административно-процессуальными нормативными правовыми актами применительно к регулируемым ими видам административных производств.

Глава 2. Участники административного производства

Статья 19. Состав участников административного производства

1. Участниками административного производства являются лица, участвующие в административном производстве, и иные участники административного производства.

2. Лицами, участвующими в административном производстве, в зависимости от категории и содержания административного дела могут выступать:

1) административный заявитель – физическое или юридическое лицо, обратившееся в административно-публичный орган с административным заявлением о предоставлении ему какого-либо права, правового статуса, оказании государственной или муниципальной услуги в реализации имеющегося у него права, исполнении возложенной на него обязанности либо об оспаривании решения, действий (бездействия) другого административно-публичного органа, его должностного лица, иной организации или гражданина;

2) административно заинтересованное лицо – административно-публичный орган, его должностное лицо, иной государственный орган или орган местного самоуправления, гражданин или организация, права, обязанности и законные интересы которых могут быть затронуты при разрешении административного дела;

3) прокурор.

3. К иным участникам административного производства относятся:

1) представители лиц, участвующих в административном производстве;

2) лица, содействующие осуществлению административного производства: специалист, эксперт, переводчик.

4. В случаях, предусмотренных административно-процессуальными нормативными правовыми актами, в отдельных видах административных производств могут участвовать другие лица, не указанные в частях 1–2 настоящей статьи.

Статья 20. Процессуальные права и обязанности лиц, участвующих в административном производстве

1. Лица, участвующие в административном производстве, имеют право:

1) знакомиться с материалами административного дела, в том числе с составленными в ходе его разрешения административно-процессуальными документами, делать выписки из них и снимать с них копии;

2) участвовать в рассмотрении дела, если законом или иным нормативным правовым актом предусмотрено его публичное рассмотрение с участием заинтересованных лиц;

3) заявлять отводы в случаях и в порядке, предусмотренных настоящим Федеральным законом, другими административно-процессуальными зако-

нами, иными административно-процессуальными нормативными правовыми актами;

4) представлять доказательства, до начала рассмотрения административного дела знакомиться с доказательствами, представленными другими лицами, участвующими в этом деле, и с доказательствами, истребованными в том числе по инициативе административно-публичного органа, участвовать в исследовании доказательств;

5) задавать вопросы другим участникам административного производства при рассмотрении дела;

6) заявлять ходатайства, в том числе об истребовании доказательств, знакомиться с протоколом о рассмотрении административного дела, результатами аудио- и (или) видеопроотолирования хода его рассмотрения, если такое протоколирование осуществлялось, и представлять письменные замечания к протоколу и в отношении результатов аудио- и (или) видеопроотолирования;

7) давать объяснения должностному лицу, членом коллегиального органа, рассматривающим административное дело, в устной и письменной форме;

8) приводить свои доводы по всем возникающим в ходе административного разбирательства вопросам;

9) возражать против ходатайств и доводов других лиц, участвующих в административном производстве;

10) знать об изданных по разрешаемому административному делу административно-процессуальных актах и административных актах и получать копии этих актов, оформляемых в виде отдельного документа;

11) обжаловать административный акт, изданный по результатам разрешения административного дела, знать о жалобах, поданных на данный акт другими лицами, участвующими в административном производстве;

12) пользоваться другими процессуальными правами, предоставленными настоящим Федеральным законом, другими административно-процессуальными нормативными правовыми актами.

2. Лица, участвующие в административном производстве, обязаны:

1) своевременно, в установленные законом, иным нормативным правовым актом или административно-публичным органом сроки и в полном объеме представлять необходимые для разрешения административного дела документы и материалы, исполнять запросы и требования административно-публичного органа, разрешающего данное дело;

2) соблюдать установленные законом, иным нормативным правовым актом административные процедуры при разрешении административного дела;

3) не допускать нарушений процессуальных прав других лиц, участвующих в административном производстве.

3. Лицам, участвующим в административном производстве, запрещается злоупотреблять имеющимися у них процессуальными правами, в том числе при отсутствии не зависящих от них уважительных причин затягивать разрешение административного дела.

Статья 21. Прокурор

Административно-процессуальными законами в отдельных видах административного производства может быть предусмотрено участие прокурора. Прокурор как лицо, участвующее в административном производстве, может быть уполномочен законом на обращение в административно-публичный орган с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, на дачу согласия на совершение иными участниками соответствующего производства отдельных процессуальных действий, а также на дачу заключения по разрешаемому административному делу.

Статья 22. Специалист

1. Специалистом является лицо, обладающее специальными знаниями и (или) навыками и назначенное административно-публичным органом, его должностным лицом для дачи пояснений, консультаций и оказания иной непосредственной помощи при исследовании доказательств и совершении иных процессуальных действий по вопросам, требующим соответствующих знаний и (или) навыков.

2. Перед специалистом могут быть поставлены вопросы, связанные с установлением содержания положений подлежащих применению в разрешаемом административном деле нормативного правового акта, норм иностранного права, технических норм.

3. Лицо, вызванное в качестве специалиста, обязано явиться в орган, к должностному лицу в назначенное время, отвечать на поставленные указанным органом, должностным лицом вопросы, обращать внимание на характерные обстоятельства или на особенности доказательств, давать в устной или письменной форме пояснения и консультации, при необходимости оказывать органу или лицу, разрешающему административное дело, непосредственную помощь исходя из своих профессиональных знаний и (или) навыков.

4. Если специалист не может явиться в орган, к должностному лицу по вызову, он обязан заблаговременно известить об этом данный орган, должностное лицо с указанием причин неявки.

5. Специалист имеет право с разрешения органа, должностного лица, разрешающего административное дело:

- 1) знакомиться с материалами административного дела, относящимися к объекту исследования;
- 2) участвовать в рассмотрении дела;
- 3) заявлять ходатайства о предоставлении ему дополнительных материалов.

6. Специалист может отказаться от дачи консультации по вопросам, выходящим за пределы его специальных знаний, а также в случае, если предоставленных ему материалов недостаточно для дачи консультации.

7. Специалисту, выполнившему работу, которая не входит в круг его служебных обязанностей в качестве работника государственного учреждения, производятся оплата выполненной работы и ком-

пенсация расходов, связанных с выполнением этой работы. Специалисту возмещаются расходы, связанные с явкой в орган или к должностному лицу или к месту совершения соответствующего процессуального действия и проживанием (расходы на проезд, наем жилого помещения и дополнительные расходы, связанные с проживанием вне места постоянного жительства (суточные)).

Статья 23. Эксперт

1. Экспертом является лицо, которое обладает специальными знаниями и которому в случаях и порядке, предусмотренных настоящим Кодексом, другими административно-процессуальными законами и иными административно-процессуальными нормативными правовыми актами, поручено провести экспертизу и дать заключение по вопросам, поставленным перед ним и требующим специальных знаний, в целях выяснения обстоятельств по конкретному административному делу.

2. Эксперт обязан по вызову органа, должностного лица, разрешающего административное дело, явиться в указанный орган, к указанному должностному лицу и провести полное исследование объектов, документов и материалов, дать обоснованное и объективное заключение в письменной форме, отражающее ход и результаты проведенных им исследований.

3. Если эксперт не может явиться в орган, к должностному лицу по вызову, он обязан заблаговременно известить их об этом с указанием причин неявки.

4. Эксперт обязан обеспечить сохранность предоставленных ему объектов исследования, документов и материалов административного дела и возвратить их в орган, должностному лицу вместе с заключением или сообщением о невозможности дать заключение. Если проведение экспертизы связано с полным или частичным уничтожением объектов исследования либо с существенным изменением его свойств, эксперт должен получить на это разрешение органа, должностного лица в виде соответствующего определения.

5. Эксперт не вправе самостоятельно собирать материалы для проведения экспертизы, вступать в личные контакты с участниками административного производства, если это ставит под сомнение его незаинтересованность в исходе административного дела, а также разглашать сведения, которые стали ему известны в связи с проведением экспертизы, или сообщать о результатах экспертизы кому-либо, за исключением органа, должностного лица, ее назначившего.

6. Если поставленные перед экспертом вопросы выходят за пределы его специальных знаний, либо если объекты исследования, документы и материалы административного дела непригодны или недостаточны для проведения исследования и дачи заключения, а в предоставлении дополнительных документов и материалов для исследования эксперту отказано, либо если современный уровень развития науки не позволяет ответить на поставленные вопросы, эксперт обязан представить в орган, должностно-

му лицу мотивированное сообщение в письменной форме о невозможности дать заключение.

7. В случае возникновения у эксперта сомнений относительно содержания и объема поручения о проведении экспертизы он обязан заявить ходатайство о его уточнении либо представить в орган, должностному лицу мотивированное сообщение в письменной форме о невозможности дать заключение.

8. Эксперт не вправе перепоручить проведение экспертизы другому эксперту.

9. Эксперт имеет право с разрешения органа, должностного лица:

1) знакомиться с материалами административного дела, относящимися к объекту исследования;

2) участвовать в рассмотрении административного дела, задавать вопросы лицам, участвующим в административном производстве, по вопросам, относящимся к объекту исследования;

3) присутствовать при совершении процессуальных действий, касающихся объекта исследования;

4) заявлять ходатайства о предоставлении ему дополнительных материалов и объектов исследования, заявлять ходатайства о привлечении к проведению экспертизы других экспертов, если это необходимо для проведения исследования и дачи заключения;

5) излагать в заключении выявленные в ходе проведения экспертизы обстоятельства, которые имеют отношение к объекту исследования и по поводу которых ему не были поставлены вопросы;

10. Государственному судебно-экспертному учреждению, а также эксперту, выполнившему работу, которая не входит в круг его служебных обязанностей в качестве работника государственного учреждения, производится оплата выполненной работы и компенсация расходов, связанных с проведением экспертизы. Эксперту, вызванному в орган, к должностному лицу, возмещаются расходы, связанные с явкой и проживанием (расходы на проезд, наем жилого помещения и дополнительные расходы, связанные с проживанием вне места постоянного жительства (суточные)).

11. За дачу заведомо ложного заключения эксперт может быть привлечен к административной ответственности, о чем он предупреждается органом, должностным лицом или по их поручению руководителем государственного судебно-экспертного учреждения и дает подписку.

Статья 24. Переводчик

1. Переводчиком является лицо, свободно владеющее языком, на котором осуществляется административное производство, и другим языком, знание которого необходимо для перевода с одного языка на другой, либо лицо, свободно владеющее техникой общения с глухими, немыми, глухонемыми.

2. Переводчик привлекается к участию в административном производстве в случаях, когда кто-либо из числа лиц, участвующих в административном производстве, или иных участников административного производства не владеет языком административного производства. О привлечении переводчика к участию в административном про-

изводстве орган, должностное лицо, разрешающие административное дело, выносят соответствующее определение.

3. Переводчик обязан:

1) явиться по вызову органа, должностного лица;

2) полно и правильно переводить заявления и объяснения лиц, участвующих в административном производстве и не владеющих языком, на котором оно ведется, вопросы должностного лица, разрешающего дело, его указания и требования;

3) переводить для лиц, не владеющих языком, на котором ведется административное производство, содержание имеющихся в административном деле документов.

4. Если переводчик не может явиться по вызову органа, должностного лица, он обязан заблаговременно известить их об этом с указанием причин неявки.

5. Переводчик вправе:

1) отказать от участия в административном производстве, если он не владеет языком в объеме, необходимом для перевода;

2) задавать другим участникам административного производства вопросы для уточнения перевода;

3) знакомиться с протоколами совершения отдельных процессуальных действий, в которых он участвовал;

4) делать замечания по поводу правильности записи перевода, которые подлежат занесению в соответствующий процессуальный документ.

6. За заведомо неправильный перевод переводчик несет административную ответственность, о чем он предупреждается органом, должностным лицом и дает соответствующую подписку.

7. Переводчику, выполнившему работу, которая не входит в круг его служебных обязанностей в качестве работника государственного учреждения, производится оплата выполненной работы. Переводчику возмещаются расходы, связанные с явкой в орган, к должностному лицу (расходы на проезд, наем жилого помещения и дополнительные расходы, связанные с проживанием вне места постоянного жительства (суточные)).

Глава 3. Представительство в административном производстве

Статья 25. Представители лиц, участвующих в административном производстве

1. Граждане, обладающие административной процессуальной дееспособностью, могут вести свои административные дела в административно-публичном органе, у его должностного лица лично и (или) через представителей. Личное участие в административном деле гражданина не лишает его права иметь по этому делу представителя.

2. Права и законные интересы недееспособных граждан представляют и защищают в административно-публичном органе, у его должностного лица их законные представители – родители, усыновители, опекуны или иные лица, которым это право предоставлено федеральным законом. Законные

представители могут поручить ведение административного дела избранному ими представителю.

3. Права и законные интересы граждан, ограниченных в дееспособности, граждан, которые не достигли возраста восемнадцати лет, могут представлять и защищать в административном производстве представители или законные представители – родители, усыновители, попечители или иные лица, которым это право предоставлено федеральным законом. Законные представители совершают от имени представляемых ими лиц все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемым лицам, с ограничениями, предусмотренными административно-процессуальными законами. Законные представители могут поручить ведение административного дела в органе, у должностного лица избранному ими представителю.

4. Административные дела организации могут вести в административно-публичном органе, у его должностного лица единоличный орган управления этой организацией или уполномоченные ею лица, действующие в пределах полномочий, предоставленных им федеральными законами, иными нормативными правовыми актами или учредительными документами организации, либо представители организации.

5. От имени ликвидируемой организации в административном производстве выступает уполномоченный представитель ликвидационной комиссии.

6. От имени органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления имеют право выступать в административном производстве руководители либо уполномоченные представители указанных органов.

Статья 26. Требования к лицам, которые могут быть представителями в административном производстве

Представителями по административным делам могут быть адвокаты и иные лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством.

Статья 27. Полномочия представителя в административном производстве, их оформление и подтверждение

1. Представитель вправе совершать от имени представляемого им лица в ходе административного производства все процессуальные действия.

2. Полномочия законных представителей подтверждаются представляемыми ими органу, должностному лицу документами, удостоверяющими их статус и полномочия.

3. Полномочия руководителей органов государственной власти, иных государственных органов и органов местного самоуправления подтверждаются представляемыми ими органу, должностному лицу документами, удостоверяющими их служебное положение.

4. Полномочия руководителей организаций, действующих от имени организаций в пределах

полномочий, предусмотренных федеральным законом, иным нормативным правовым актом или учредительными документами, подтверждаются представляемыми ими органу, должностному лицу документами, удостоверяющими их служебное положение, а также учредительными и иными документами.

5. Полномочия адвоката в качестве представителя в органе, у должностного лица удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием, а в случаях, предусмотренных административно-процессуальным законом, также доверенностью.

6. Полномочия других представителей на ведение административного дела должны быть выражены в доверенности, выданной и оформленной в соответствии с федеральным законом.

7. Доверенность от имени организации должна быть подписана ее руководителем или иным уполномоченным на это ее учредительными документами лицом и скреплена печатью организации.

8. Доверенность от имени индивидуального предпринимателя должна быть им подписана и скреплена его печатью.

9. Доверенности, выданные гражданами на ведение административного дела, 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 находится доверитель, и стационарного лечебного учреждения, в котором доверитель находится на излечении. Доверенности, выданные военнослужащими, работниками воинских частей, соединений, учреждений, военно-учебных заведений или членами их семей, удостоверяются командиром (начальником) соответствующей части, соединения, учреждения, военно-учебного заведения. Доверенности лиц, находящихся в местах содержания под стражей или в местах лишения свободы, удостоверяются начальником соответствующего учреждения.

Глава 4. Доказательства и доказывание в административном производстве

Статья 28. Обстоятельства, подлежащие выяснению по административному делу

По административному делу выяснению подлежат все обстоятельства, имеющие значение для его объективного, полного и правильного разрешения.

Конкретный перечень обстоятельств, подлежащих установлению по определенной категории административных дел, определяется соответствующими административно-процессуальными законами и иными административно-процессуальными нормативными правовыми актами.

Статья 29. Доказательства по административному делу

1. Доказательствами по административному делу являются любые фактические данные, на основании которых административно-публичный орган, его должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие обстоятельств, подлежащих выяснению по данному делу, в целях его объективного, полного и правильного разрешения.

2. Эти данные устанавливаются различными документами, представленными участниками административного производства или полученными административно-публичным органом, должностным лицом в ходе этого производства, административно-процессуальными документами, составленными в процессе разрешения дела, устными объяснениями лиц, участвующих в административном производстве, пояснениями специалиста, заключениями эксперта, вещественными доказательствами, а также показаниями специальных технических средств.

3. Не допускается использование по административному делу доказательств, полученных с грубым нарушением порядка их получения и фиксации, установленного административно-процессуальными законами и иными административно-процессуальными нормативными правовыми актами. К числу таких грубых нарушений относятся нарушения, перечисленные в части 2 статьи 8 настоящего Федерального закона, а также нарушения, квалифицируемые в качестве грубых другими административно-процессуальными законами и иными административно-процессуальными нормативными правовыми актами.

Статья 30. Относимость и допустимость доказательств по административному делу

1. Административно-публичный орган, его должностное лицо принимают только те доказательства, которые имеют значение для разрешения административного дела.

2. Доказательства являются допустимыми, если они отвечают требованиям, указанным в статье 29 настоящего Федерального закона. Обстоятельства административного дела, которые, согласно административно-процессуальному закону должны быть подтверждены определенными средствами доказывания, не могут подтверждаться никакими иными доказательствами.

3. Административно-публичный орган, его должностное лицо признает доказательства недопустимыми по письменному ходатайству лица, участвующего в административном производстве, или по собственной инициативе.

4. При рассмотрении ходатайства об исключении доказательств из административного дела ввиду их недопустимости бремя доказывания обстоятельств, на которых основано ходатайство, возлагается на лицо, заявившее ходатайство.

Статья 31. Обязанность доказывания по административному делу

1. Лица, участвующие в административном производстве, обязаны доказывать обстоятельства, на которые они ссылаются как на основания своих требований или возражений, если иной порядок распределения обязанностей доказывания по административным делам не предусмотрен настоящим Федеральным законом, иными административно-процессуальными законами.

2. Обязанность доказывания законности оспариваемых административно-процессуальных действий, административно-процессуальных актов и административных актов, а также бездействия административно-публичных органов и их должностных лиц возлагается на соответствующий орган или должностное лицо. Указанные органы и должностные лица обязаны также подтверждать факты, на которые они ссылаются как на основания своих возражений. Лица, оспаривающие указанные действия, акты, бездействие, не обязаны доказывать их незаконность, но обязаны:

1) указывать, каким нормативным правовым актом, по их мнению, противоречат данные действия, акты, бездействие;

2) подтверждать сведения о том, что оспариваемым действием, актом, бездействием нарушены или могут быть нарушены права, свободы и законные интересы административного заявителя или неопределенного круга лиц либо возникла реальная угроза их нарушения;

3) подтверждать иные факты, на которые административный заявитель, прокурор ссылаются как на основания своих требований.

3. Обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела, определяются административно-публичным органом, его должностным лицом в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к возникшим правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в административном производстве.

Статья 32. Истребование доказательств по административному делу

1. В целях правильного разрешения административного дела административно-публичный орган, его должностное лицо вправе истребовать доказательства по ходатайству лиц, участвующих в административном производстве, или по своей инициативе.

2. Об истребовании доказательства органом, должностным лицом, осуществляющим производство, выносится определение, в котором указывается срок и порядок представления этого доказательства. Копия определения направляется лицам, участвующим в производстве, и лицу, у которого находится истребуемое доказательство, не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения определения. При необходимости по запросу органа, должностного лица истребуемое доказательство

может быть выдано на руки лицу, имеющему соответствующий запрос.

3. Лицо, у которого находится истребуемое доказательство, может направить его непосредственно в орган, должностному лицу либо выдать его на руки лицу, имеющему соответствующий запрос, для представления в орган, должностному лицу.

4. Если лицо, от которого истребуется доказательство, не имеет возможности представить его вообще или в установленный срок, оно обязано известить об этом орган, должностное лицо в течение пяти дней со дня получения копии определения об истребовании доказательства и (или) запроса и указать причины, по которым истребуемое доказательство не может быть представлено.

Статья 33. Основания освобождения от доказывания по административному делу

1. Обстоятельства, признанные органом, должностным лицом, разрешающим административное дело, общеизвестными, не нуждаются в доказывании.

2. Обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным актом суда общей юрисдикции, арбитражного суда по ранее рассмотренному им гражданскому, административному или уголовному делу, относящиеся к предмету разрешаемого административно-публичным органом, его должностным лицом административного дела и к лицу, участвующему в производстве по данному делу, не доказываются вновь и не подлежат оспариванию в рамках указанного производства.

3. Обстоятельства, которые признаны лицами, участвующими в административном производстве в результате достигнутого ими в ходе разрешения административного дела соглашения, а также обстоятельства, которые признаны одним из участников производства и на которых другой его участник основывает свои требования или возражения, принимаются органом, должностным лицом в качестве фактов, не требующих дальнейшего доказывания.

4. Лицо, участвующее в административном производстве, не обязано представлять в орган, должностному лицу, разрешающему административное дело, доказательства по этому делу, которые могут быть получены указанным органом, должностным лицом в порядке межведомственного информационного взаимодействия с другими государственными органами, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями.

Статья 34. Документы

1. Документы, представленные лицами, участвующими в административном производстве, иными лицами, полученные административно-публичным органом, его должностным лицом, признаются источниками доказательств по административному делу, если сведения, изложенные и удостоверенные в них государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, организациями и гражданами, имеют значение для

установления обстоятельств, подлежащих выяснению по данному делу.

2. Документы могут содержать сведения, зафиксированные как в письменной, так и в иной, в том числе электронной форме. К документам в том числе относятся заявления, жалобы, справки, договоры, деловая корреспонденция, графические и схематические материалы (схемы, планы, таблицы и т. п.), материалы фотосъемки, звуко- и видеозаписи, информационных баз и банков данных и иные материальные носители информации, допущенные в качестве таковых федеральным законом.

3. Орган, должностное лицо, осуществляющие административное производство, обязаны принимать необходимые меры по обеспечению сохранности документов до разрешения административного дела по существу, а также принять решение об их судьбе по окончании рассмотрения дела.

Статья 35. Административно-процессуальные документы

1. Административно-процессуальные документы, составленные должностными лицами административно-публичного органа, участниками административного производства в соответствии с установленной административной процедурой, признаются источниками доказательств по административному делу, если изложенные и удостоверенные в них составителями и иными лицами, участвовавшими в совершении соответствующих административно-процессуальных действий, сведения имеют значение для установления обстоятельств, подлежащих выяснению по данному делу. К административно-процессуальным документам, содержащим указанные сведения, относятся заявления, жалобы, письменные объяснения и возражения участников административного производства, акты и протоколы, составляемые должностными лицами административно-публичного органа, разрешающего административное дело.

2. Требования к содержанию, форме и порядку составления административно-процессуальных документов устанавливаются применительно к отдельным видам административного производства соответствующими административно-процессуальными законами, иными административно-процессуальными нормативными правовыми актами.

Статья 36. Устные объяснения лиц, участвующих в административном производстве

Лица, участвующие в административном производстве, их представители вправе при рассмотрении дела давать органу, должностному лицу устные объяснения об известных им обстоятельствах, подлежащих выяснению по делу и имеющих значение для его объективного, полного и правильного разрешения.

Статья 37. Пояснения специалиста

Пояснения привлеченного к участию в административном производстве специалиста представляют собой полученные им во время совершения административно-процессуальных действий сведения о

фактах, относящиеся к разрешаемому административному делу, сообщенные им в письменной или устной форме.

Статья 38. Экспертиза

1. В случаях если в ходе административного производства возникает необходимость в использовании специальных познаний в области экономики, финансов, экологии и природопользования, здравоохранения, социальной защиты, образования, науки, техники, культуры, искусства или ремесла, орган, должностное лицо, в производстве которых находится административное дело, выносят определение о назначении экспертизы. Определение обязательно для исполнения экспертами или учреждениями, организациями, которым поручено проведение экспертизы.

2. В определении указываются:

- 1) основания для назначения экспертизы;
- 2) фамилия, имя, отчество эксперта или наименование учреждения, в котором должна быть проведена экспертиза;
- 3) вопросы, поставленные на разрешение эксперта;
- 4) перечень вещей, материалов и документов, предоставляемых в распоряжение эксперта.

Кроме того, в определении должны быть записи о разъяснении эксперту его прав и обязанностей и о предупреждении его об административной ответственности за дачу заведомо ложного заключения.

3. Вопросы, поставленные перед экспертом, и данное им заключение не могут выходить за пределы специальных познаний (компетенции) эксперта.

4. До направления определения о назначении экспертизы для исполнения орган, должностное лицо, разрешающие дело, обязаны ознакомить с ним лиц, участвующих в административном производстве, разъяснить им права, в том числе право просить о привлечении в качестве эксперта указанных ими лиц, право ставить вопросы для дачи на них ответов в заключении эксперта.

5. Эксперт дает заключение в письменной форме от своего имени. В заключении эксперта должно быть указано, кем и на каком основании проводились исследования, их содержание, должны быть даны обоснованные ответы на поставленные перед экспертом вопросы и сделаны выводы по каждому из этих вопросов.

6. Заключение эксперта не является обязательным для органа, должностного лица, в производстве которых находится административное дело, однако несогласие с заключением эксперта и принятие содержащихся в нем выводов в качестве доказательств по делу должны быть мотивированы в административном акте, издаваемом по результатам рассмотрения указанного дела.

Статья 39. Вещественные доказательства

1. Вещественными доказательствами по административному делу являются предметы (образцы вещества), которые по своим внешнему виду, свойствам, месту нахождения или иным признакам могут служить средством установления обстоятельств, имеющих значение для данного дела.

2. Вещественные доказательства, обнаруженные в ходе административного производства, подлежат изъятию и при необходимости исследованию, приобщению к административному делу в соответствии с процедурой, предусмотренной административно-процессуальным законом, иным административно-процессуальным нормативным правовым актом.

3. Орган, должностное лицо, в производстве которых находится административное дело, обязаны принять необходимые меры по обеспечению сохранности вещественных доказательств до разрешения дела по существу, а также принять решение об их судьбе по окончании рассмотрения дела.

Статья 40. Показания специальных технических средств

1. Под специальными техническими средствами понимаются используемые в ходе административного производства измерительные приборы, утвержденные в установленном порядке в качестве средств измерения, имеющие соответствующие сертификаты и прошедшие метрологическую поверку.

2. Показания специальных технических средств, служащие средством установления обстоятельств, имеющих значение для административного дела, отражаются в административно-процессуальном документе, составляемом в соответствии с процедурой, предусмотренной административно-процессуальным законом, иным административно-процессуальным нормативным правовым актом.

Статья 41. Оценка доказательств по административному делу

1. Административно-публичный орган, должностное лицо, осуществляющие административное производство, оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Никакие доказательства, собранные по делу, не могут иметь заранее установленную силу.

2. Административно-публичный орган, должностное лицо оценивают относимость, допустимость, достоверность каждого доказательства в отдельности, а также достаточность и взаимосвязь доказательств в их совокупности.

3. Результаты оценки доказательств орган, должностное лицо обязаны отразить в издаваемом по результатам рассмотрения административного дела административном акте с приведением соответствующих мотивов принятия или непринятия тех или иных доказательств.

РАЗДЕЛ II ОБЩИЕ ПРАВИЛА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОИЗВОДСТВА

Глава 5. Возбуждение административного дела и подготовка его к рассмотрению

Статья 42. Основания и порядок возбуждения административного дела

1. Административное дело может быть возбуждено компетентным административно-публичным органом, его должностным лицом на основании обращения гражданина, организации, государственного органа, органа местного самоуправления или их должностных лиц либо по собственной инициативе при наличии фактических и нормативно-правовых оснований, предусмотренных административно-процессуальным законом, иным административно-процессуальным нормативным правовым актом, регламентирующим соответствующий вид административного производства

2. Административное дело считается возбужденным с момента принятия административно-публичным органом, его должностным лицом письменного обращения (заявления, заявки, письма, жалобы) гражданина, организации, государственного органа, органа местного самоуправления или должностных лиц данных органов, направленного в его адрес в целях разрешения дела, либо с момента издания указанным органом, должностным лицом в случаях и по правилам, предусмотренным административно-процессуальным законом, специального административно-процессуального акта, свидетельствующего о начале административного производства.

3. Решение о возбуждении административного дела на основании обращения административного заявителя или об отказе в возбуждении указанного дела должно быть принято административно-публичным органом, его должностным лицом в срок не позднее пяти дней со дня поступления обращения, если иной срок не предусмотрен административно-процессуальным законом, иным административно-процессуальным нормативным правовым актом.

Статья 43. Отказ в возбуждении административного дела

1. В возбуждении административного дела может быть отказано при наличии следующих оснований:

1) обращение гражданина, организации, государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица в административно-публичный орган, должностному лицу не подлежит рассмотрению в порядке административного производства и должно рассматриваться в ином процессуальном порядке;

2) административное дело неподведомственно данному административно-публичному органу;

3) лицо, обратившееся в орган, к должностному лицу, не вправе выступать административным заявителем по данному делу;

4) от имени административного заявителя действует не уполномоченное в установленном административно-процессуальным законом порядке лицо;

5) административным заявителем не представлены все предусмотренные соответствующим административно-процессуальным законом, иным административно-процессуальным нормативным правовым актом документы, необходимые для возбуждения и разрешения дела либо они составлены с нарушением установленных требований к их форме и содержанию.

2. Об отказе в возбуждении административного дела орган, должностное лицо выносят соответствующий административно-процессуальный акт либо в иной письменной форме сообщают административному заявителю и в случае необходимости административно заинтересованным лицам. При этом в указанном акте или письменном сообщении должны содержаться основания для отказа в возбуждении дела.

3. В случае отказа в возбуждении административного дела административному заявителю должны быть возвращены все представленные им в административно-публичный орган, должностному лицу документы.

4. Отказ в возбуждении административного дела в случае, указанном в пункте 4 части 1 настоящей статьи, не является препятствием для повторного обращения административного заявителя по тому же административному делу после устранения им обстоятельств, послуживших основанием для отказа в возбуждении дела.

5. В случаях, предусмотренных административно-процессуальным законом, решение административно-публичного органа, должностного лица об отказе в возбуждении административного дела может быть обжаловано в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в суд.

Статья 44. Подготовка возбужденного административного дела к рассмотрению

1. В случаях и порядке, предусмотренных административно-процессуальными законами, иными административно-процессуальными нормативными правовыми актами, органом, должностным лицом, возбуждившим административное дело, проводится подготовка его к рассмотрению, которая может включать в себя:

1) изучение материалов дела;

2) истребование от административного заявителя, административно заинтересованных лиц, государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и граждан дополнительных сведений, документов;

3) проведение юридической и (или) иной экспертизы документов, представленных административным заявителем, административно заинтересованными лицами;

4) проведение осмотра и (или) исследования имеющихся по делу вещественных доказательств (образцов вещества);

5) решение вопроса о назначении экспертизы по делу, о привлечении к участию в административном производстве специалиста и (или) переводчика;

6) применение в отношении лиц, участвующих в административном производстве, иных лиц адми-

нистративно-процессуальных мер, направленных на обеспечение полного и объективного разрешения дела;

7) определение места и времени рассмотрения дела и решение вопроса о вызове на его рассмотрение административного заявителя и административно заинтересованных лиц, их представителей.

2. Подготовка административного дела к рассмотрению должна быть завершена не позднее пятнадцати дней со дня возбуждения дела, если иной срок подготовки не установлен административно-процессуальным законом, иным административно-процессуальным нормативным правовым актом.

3. По окончании подготовки административного дела к рассмотрению административно-публичный орган, его должностное лицо переходят к его рассмотрению без извещения и вызова лиц, участвующих в административном производстве, если административно-процессуальным законом, иным административно-процессуальным нормативным правовым актом не предусмотрено рассмотрение дело с участием указанных лиц.

4. В случае обязательности рассмотрения дела с участием лиц, участвующих в административном производстве, административно-публичный орган, должностное лицо определяют место, дату и время рассмотрения дела и письменно сообщают эти сведения указанным лицам, а в случае необходимости – иным участникам административного производства. Рассмотрение административного дела в отсутствие лиц, не извещенных надлежащим образом в порядке, предусмотренном статьей 21 настоящего Федерального закона, извещение которых обязательно, является грубым нарушением настоящего Федерального закона и влечет недействительность изданного по результатам рассмотрения дела административного акта.

Глава 6. Рассмотрение административного дела

Статья 45. Место рассмотрения административного дела

Если иное не предусмотрено административно-процессуальным законом, другим административно-процессуальным нормативным правовым актом, административное дело рассматривается по месту нахождения административно-публичного органа, должностного лица, осуществляющего административное производство.

Статья 46. Сроки рассмотрения административного дела

1. Если иное не предусмотрено административно-процессуальным законом, другим административно-процессуальным нормативным правовым актом, административное дело должно быть рассмотрено в тридцатидневный срок со дня его возбуждения.

2. При наличии обстоятельств, препятствующих рассмотрению административного дела в установленный срок, данный срок может быть продлен

мотивированным определением административно-публичного органа, его должностного лица, но не более чем на тридцать дней.

3. В случае приостановления производства по административному делу течение установленного срока рассмотрения данного дела приостанавливается и возобновляется с момента возобновления административного производства.

Статья 47. Обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения административного дела должностным лицом, членом коллегиального органа

1. Должностное лицо, член коллегиального органа, на рассмотрение которых передано административное дело, не могут рассматривать данное дело в случае, если это должностное лицо, этот член коллегиального органа:

1) является родственником лица, участвующего в административном производстве, его представителя, иного участника административного производства либо состоит с ним в отношениях свойства;

2) лично, прямо или косвенно заинтересованы в разрешении дела.

2. При наличии обстоятельств, предусмотренных частью 1 настоящей статьи, должностное лицо, член коллегиального органа обязаны обратиться к вышестоящему должностному лицу, руководителю коллегиального органа с заявлением о самоотводе.

3. При наличии обстоятельств, предусмотренных частью 1 настоящей статьи лица, участвующие в административном производстве, их представители вправе заявить отвод должностному лицу, члену коллегиального органа.

4. Заявление о самоотводе, отводе в отношении должностного лица рассматривается вышестоящим должностным лицом, в отношении члена коллегиального органа – всем составом данного органа. По результатам рассмотрения заявления о самоотводе или отводе должностного лица, члена коллегиального органа выносится определение об удовлетворении заявления либо об отказе в его удовлетворении.

Статья 48. Порядок рассмотрения административного дела

1. В случае рассмотрения административного дела без вызова лиц, участвующих в административном производстве, и иных участников данного производства, административно-публичный орган, его должностное лицо изучают материалы данного дела и по результатам этого изучения принимают по нему решение посредством издания административного акта.

2. В случае участия в рассмотрении дела лиц, участвующих в административном производстве, иных участников данного производства с учетом их состава и присутствия при рассмотрении дела должны быть последовательно совершены следующие процессуальные действия:

1) объявляется, какой орган, какое должностное лицо рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению;

2) устанавливается факт надлежащего извещения и явки лиц, участвующих в административном производстве, их представителей, иных участников производства;

3) проверяются полномочия на участие в производстве по административному делу законных представителей, представителей лиц, участвующих в административном производстве;

4) разъясняются лицам, участвующим в рассмотрении административного дела, их представителям процессуальные права и обязанности;

5) рассматриваются заявленные отводы и ходатайства, по результатам рассмотрения которых выносятся соответствующие определения в устной форме;

6) оглашаются обращение административного заявителя, административно-процессуальный акт о возбуждении административного дела, иные материалы дела;

7) заслушиваются объяснения административного заявителя, административно заинтересованных лиц, их представителей;

8) заслушиваются пояснения специалиста, эксперта;

9) заслушивается заключение прокурора;

10) принятие решения по административному делу посредством издания административного акта.

Статья 49. Протокол о рассмотрении административного дела

1. При рассмотрении административного дела коллегиальным органом составляется протокол о рассмотрении данного дела. При рассмотрении административного дела единолично должностным лицом также допускается ведение протокола.

2. В протоколе о рассмотрении административного дела должны содержаться следующие сведения:

1) дата и место рассмотрения дела;

2) наименование и состав коллегиального органа, рассматривающего дело;

3) краткое наименование административного дела, состав участников производства по этому делу;

4) сведения о явке лиц, участвующих в административном производстве, их представителей, иных участников административного производства, об извещении отсутствующих лиц в установленном порядке;

5) заявленные при рассмотрении дела отводы, ходатайства и результаты их рассмотрения;

6) краткое изложение объяснений, пояснений и заключений лиц, участвующих в административном производстве, их представителей, иных участников производства;

7) указание на принятое по делу решение (административный акт).

3. Протокол о рассмотрении административного дела подписывается председательствующим в заседании коллегиального органа и секретарем заседания коллегиального органа.

Глава 7. Решение по административному делу (административный акт)

Статья 50. Порядок принятия решения по административному делу

1. По окончании рассмотрения административного дела административно-публичный орган, его должностное лицо принимают по нему решение в форме административного акта.

2. В случае единоличного рассмотрения административного дела должностным лицом административно-публичного органа решение по делу принимается этим должностным лицом посредством изготовления в письменной форме и подписания (утверждения) соответствующего административного акта в соответствии с процедурой, предусмотренной административно-процессуальным законом, иным административно-процессуальным нормативным правовым актом.

3. В случае рассмотрения административного дела коллегиальным органом решение по нему принимается посредством голосования членов данного органа простым или квалифицированным большинством голосов с последующим изготовлением в письменной форме соответствующего административного акта в соответствии с процедурой, предусмотренной административно-процессуальным законом, иным административно-процессуальным нормативным правовым актом.

4. Если иное не предусмотрено административно-процессуальным законом, иным административно-процессуальным нормативным правовым актом по окончании рассмотрения административного дела может быть изготовлена и объявлена только резолютивная часть административного акта, а изготовление данного акта в полном объеме может быть отсрочено на срок не более трех дней со дня оглашения его резолютивной части.

Статья 51. Общие требования к административному акту

1. Административный акт должен быть законным, обоснованным, понятным и реально исполнимым.

2. Административный акт признается законным, если он издан в порядке, установленном соответствующей административной процедурой, компетентным административно-публичным органом, его должностным лицом по вопросам, отнесенным к его ведению, на основании действующего на момент его издания закона, иного нормативного правового акта Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, муниципального нормативного правового акта и соответствует по своему содержанию и форме положениям указанного закона или иного нормативного правового акта.

3. Административный акт признается обоснованным, если он содержит указание на фактические основания принятого решения, то есть на фактические обстоятельства разрешаемого дела и их оценку административно-публичным органом, должностным лицом, и правовые основания принятого решения,

то есть применимые к установленным фактическим обстоятельствам дела нормы закона, иного нормативного правового акта или нормативного договора.

4. Административный акт признается понятным, если его содержание изложено четким, ясным языком, исключая неопределенность в понимании, возможность неоднозначного толкования.

5. Административный акт признается реально исполнимым, если содержащиеся в нем требования о совершении определенных действий либо о воздержании от определенных действий могут быть реально исполнены лицом, к которому они обращены, в том числе в установленные актом сроки, применительно к обстоятельствам административного дела и сложившимся объективным условиям исполнения указанного акта.

Статья 52. Форма и содержание административного акта

1. Наименования и требования к оформлению административных актов устанавливаются административно-процессуальными законами, иными административно-процессуальными нормативными правовыми актами, регламентирующими правила разрешения отдельных категорий административных дел.

2. Административный акт, изданный в виде отдельного документа, должен включать в себя вводную, описательную, мотивировочную и резолютивную части.

3. Во вводной части административного акта должны содержаться:

1) наименование должности, фамилия и инициалы должностного лица, наименование и состав коллегиального органа, издавших акт, адрес их места нахождения;

2) дата, время и место рассмотрения дела;

3) наименование и предмет административного дела;

4) наименование лиц, участвующих в административном производстве, адреса их места нахождения и места жительства (в случае их участия);

5) сведения о законных представителях и представителях лиц, участвующих в административном производстве (фамилии и инициалы, данные документов, на основании которых они действуют) (в случае их участия);

6) сведения об иных участниках административного производства (в случае их наличия).

4. В описательной части административного акта должно содержаться краткое описание фактических обстоятельств административного дела, а также краткое изложение объяснений и возражений лиц, участвующих в административном производстве, их представителей, относящихся к содержанию разрешаемых по делу вопросов.

5. В мотивировочной части административного акта на основе исследования и оценки доказательств и подлежащих применению к возникшим правоотношениям норм материального права должны быть сформулированы выводы административно-пуб-

личного органа, должностного лица по каждому из вопросов, подлежащих разрешению по административному делу.

6. В резолютивной части административного акта со ссылкой на соответствующие процессуальные нормы настоящего Федерального закона, других административно-процессуальных законов, иных административно-процессуальных нормативных правовых актов должны быть сформулированы решения по каждому из вопросов, подлежащих разрешению по административному делу, а также, исходя из содержания этих решений, могут быть указаны сроки и порядок их исполнения, срок действия акта.

В резолютивной части административного акта также должна содержаться информация о сроках и порядке обжалования данного акта.

7. Административный акт подписывается должностным лицом, его издавшим, или председателем (председательствующим) в коллегиальном административно-публичном органе, издавшем данный акт.

8. Административно-процессуальными законами, иными административно-процессуальными нормативными правовыми актами могут быть предусмотрены дополнительные специальные требования к форме и содержанию административного акта, издаваемого в виде отдельного документа.

9. Административно-процессуальными законами, иными административно-процессуальными нормативными правовыми актами может быть предусмотрена упрощенная форма административного акта, издаваемого в виде отдельного документа, не требующая наличия в нем описательной части.

Статья 53. Исправление опечаток, опечаток, явных арифметических ошибок в административном акте

Административно-публичный орган, должностное лицо, издавшие административный акт, по заявлениям лиц, участвующих в административном производстве, или по своей инициативе могут исправить допущенные в административном акте опечатки, опечатки, явные арифметические ошибки независимо от того, вступил ли данный акт в законную силу. Об исправлении в административном акте опечаток, опечаток, явных арифметических ошибок издается дополнительный административный акт, которым не может быть изменено содержание принятого по административному делу решения.

Статья 54. Разъяснение административного акта

В случае неясности содержания административного акта и (или) порядка его исполнения административно-публичный орган, должностное лицо, издавшие данный акт, на основании соответствующего заявления лица, участвующего в административном производстве, его представителя, иного лица, права, обязанности и законные интересы которого затрагивает указанный акт, в течение десяти дней со дня поступления заявления обязаны дать необходимые письменные разъяснения и направить их заявителю.

Статья 55. Вступление в законную силу административного акта

1. Изданный по административному делу административный акт вступает в законную силу по истечении срока, установленного настоящим Федеральным законом для его обжалования, если он не был обжалован и если иной порядок вступления его в силу не предусмотрен административно-процессуальным законом, иным административно-процессуальным нормативным правовым актом.

2. В случае если административно-процессуальным законом, иным административно-процессуальным нормативным правовым актом обжалование административного акта не предусмотрено, такой акт вступает в законную силу с даты его издания.

3. Датой издания административного акта является дата изготовления (оформления) его в полном объеме.

Статья 56. Юридическое значение и исполнение административного акта

1. Вступивший в законную силу административный акт является правовым основанием для возникновения, подтверждения, изменения или прекращения соответствующих прав (правового статуса) и (или) обязанностей гражданина, организации, государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, на которых распространяется его действие, ограничений прав указанных лиц, запретов на осуществление ими определенной деятельности или совершение определенных действий, применения в отношении них мер публичного принуждения, в том числе мер публично-правовой ответственности.

2. Административный акт, устанавливающий, подтверждающий, изменяющий или прекращающий права и обязанности лица, реализация которых обеспечивается государственным органом или органом местного самоуправления, обязателен для исполнения и применения данным органом в рамках правоотношений, возникших по поводу реализации указанных прав и обязанностей.

3. Административный акт подлежит исполнению лицом, в отношении которого он издан, а также другими лицами в случае, если данным актом на них возлагается обязанность совершения определенных действий или обязанность воздержания от совершения определенных действий, соблюдения установленных запретов, ограничений.

4. Если срок исполнения административного акта не предусмотрен административно-процессуальным законом, иным административно-процессуальным нормативным правовым актом либо не указан в самом этом акте, данный акт подлежит исполнению в течение месяца со дня его получения лицом, в отношении которого он издан.

5. При наличии объективных, не зависящих от воли исполнителя обстоятельств, препятствующих исполнению административного акта в установленный срок, административно-публичный орган, должностное лицо, издавшие данный акт, вправе на

основании заявления лица, который обязан исполнить акт, предоставить отсрочку или рассрочку его исполнения полностью или в части либо изменить способ и (или) порядок его исполнения. Об отсрочке или рассрочке исполнения административного акта полностью или в части, изменении способа и (или) порядка его исполнения орган, должностное лицо принимают решение в форме определения, распоряжения, приказа или уведомления в пятидневный срок со дня поступления указанного выше заявления и направляют его в адрес исполнителя.

Статья 57. Ничтожный административный акт

1. Ничтожным является административный акт, не имеющий юридической силы и не порождающий юридически значимых последствий для лиц, в отношении которых он издан, и для других лиц, с даты его издания.

2. Признаками ничтожности административного акта являются:

1) издание административного акта с грубыми нарушениями административно-процессуальных норм, указанными в пунктах 1–3 части 2 статьи 8 настоящего Федерального закона;

2) отсутствие в административном акте указания на фактические и (или) юридические (нормативно-правовые) основания его издания (необоснованность акта);

3) наличие в административном акте решения, возлагающего на лицо, в отношении которого акт издан, обязанность совершения действия или воздержания от совершения действия, явно противоречащего закону или иному нормативному правовому акту.

3. Ничтожный административный акт не подлежит исполнению.

4. О наличии признаков ничтожности административного акта, перечисленных в части 2 настоящей статьи, лицо, в отношении которого данный акт издан, иное лицо, обязанное его исполнить, в течение трех дней со дня получения акта направляет соответствующее заявление органу, должностному лицу, издавшему указанный акт.

Административно-публичный орган, должностное лицо, издавшие административный акт, рассматривают указанное выше заявление о ничтожности акта в течение пяти дней со дня его получения.

По результатам рассмотрения заявления о ничтожности административного акта административно-публичный орган, должностное лицо признают ничтожность изданного акта либо признают его действительность и подтверждают необходимость его исполнения, о чем письменно уведомляют заявителя.

В случае несогласия лица, в отношении которого издан административный акт, иного лица, которое обязано его исполнить, с отказом административно-публичного органа, должностного лица признать изданный им акт ничтожным, указанные лица вправе оспорить данный акт в порядке, предусмотренном главой 9 настоящего Федерального закона.

Статья 58. Приостановление действия административного акта

1. Действие вступившего в законную силу административного акта или его части может быть приостановлено административно-публичным органом, должностным лицом, издавшими данный акт, вышестоящим по отношению к ним органом, должностным лицом либо судом при наличии оснований и в порядке, предусмотренных настоящим Федеральным законом, административно-процессуальными законами, Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.

2. Компетентный административно-публичный орган, должностное лицо вправе приостановить действие административного акта или его части в случаях:

1) обжалования административного акта в административном (досудебном) порядке в вышестоящий административно-публичный орган, вышестоящему должностному лицу;

2) наличия подлежащего исполнению предписания (представления) органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, содержащего требование отмены или изменения административного акта полностью или в части в связи с несоответствием его положением закона или иного нормативного правового актов;

3) наличия подлежащего рассмотрению протеста прокурора, принесенного на административный акт и содержащего требование его отмены или изменения полностью или в части в связи с несоответствием его положением закона или иного нормативного правового акта.

3. О приостановлении действия административного акта административно-публичным органом, должностным лицом выносится соответствующий административно-процессуальный акт (определение, решение, приказ) либо указывается в ином процессуальном документе (уведомлении, извещении), которые не позднее дня, следующего за днем принятия решения о приостановлении, подлежат направлению в адрес лиц, участвующих в административном производстве, иных лиц, права и законные интересы которых затрагивает административный акт.

4. Действие административного акта приостанавливается со дня принятия административно-публичным органом, должностным лицом решения о приостановлении до принятия компетентным органом, должностным лицом в установленном законом, иным нормативным правовым актом решения по результатам рассмотрения жалобы, предписания (представления), протеста.

5. Приостановление действия административного акта недопустимо, если имеются достаточные основания полагать, что приостановление его действия может нарушить права и законные интересы лиц, участвующих в административном производстве, иных лиц, публичные интересы, создать препятствия в их реализации, повлечь невозможность их восстановления в будущем.

6. В случае приостановления действия административного акта или его части данный акт в целом или в соответствующей части не подлежит исполнению в течение всего срока приостановления.

Статья 59. Прекращение действия административного акта

1. Действие административного акта прекращается полностью или в части в случаях:

1) истечения срока действия административного акта, если такой срок предусмотрен административно-процессуальным законом, иным административно-процессуальным нормативным правовым актом или указан в самом этом акте;

2) исполнения административного акта в полном объеме лицом, в отношении которого он издан, в том числе реализации данным лицом предоставленного ему этим актом права или исполнения возложенной на него этим актом обязанности, либо государственным органом, органом местного самоуправления, должностным лицом, обеспечивающим исполнение указанного акта, если иное не предусмотрено административно-процессуальным законом, иным административно-процессуальным нормативным правовым актом;

3) отмены (аннулирования, отзыва) административного акта полностью или в части при наличии оснований и в порядке, предусмотренных настоящим Федеральным законом, другими административно-процессуальными законами, иными административно-процессуальными нормативными правовыми актами;

4) признания судом административного акта недействительным полностью или в части при наличии оснований и в порядке, предусмотренных Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации и Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.

2. Действие административного акта полностью или в соответствующей части прекращается со дня возникновения какого-либо из указанных в части 1 настоящей статьи юридических фактов, если иное не предусмотрено административно-процессуальным законом, иным административно-процессуальным нормативным правовым актом, Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.

Глава 8. Приостановление и прекращение административного производства**Статья 60. Обязанность приостановления административного производства**

1. Если иное не предусмотрено административно-процессуальным законом, административно-публичный орган, должностное лицо обязаны приостановить административное производство в случае:

1) смерти гражданина, являвшегося участником административного производства, если правоотношение, образующее предмет административного

дела, допускает правопреемство (до определения правопреемника);

2) признания гражданина, являющегося участником административного производства, недееспособным и отсутствия законного представителя у этого гражданина (до определения законного представителя);

3) невозможности рассмотрения данного административного дела до разрешения другого дела, рассматриваемого иным административно-публичным органом, должностным лицом, судом общей юрисдикции, арбитражным судом, конституционным (уставным) судом субъекта Российской Федерации (до вступления в законную силу соответствующего судебного акта);

2. Административно-публичный орган, должностное лицо приостанавливают административное производство и в иных случаях, предусмотренных административно-процессуальными законами.

Статья 61. Право приостановления административного производства

Административно-публичный орган, должностное лицо по заявлениям лиц, участвующих в административном производстве, или по своей инициативе вправе приостановить административное производство в случае:

1) нахождения гражданина, который является лицом, участвующим в административном производстве, в лечебном учреждении или в длительной служебной командировке (до возвращения такого гражданина);

2) назначения экспертизы (до поступления в орган, должностному лицу заключения экспертов, либо до истечения срока, установленного для проведения экспертизы, либо до поступления в орган, должностному лицу информации о невозможности ее проведения);

3) направления в государственный орган, орган местного самоуправления, должностному лицу, в организацию запроса о предоставлении доказательств по административному делу, если этот запрос не может быть исполнен в пределах установленного административно-процессуальным законом, иным административно-процессуальным нормативным правовым актом срока разрешения административного дела.

Статья 62. Порядок приостановления и возобновления административного производства

1. О приостановлении административного производства орган, должностное лицо, осуществляющие данное производство, принимают мотивированное решение в форме определения, распоряжения, приказа или уведомления, копия которого в течение трех дней со дня принятия указанного решения направляется лицам, участвующим в административном производстве.

2. Административное производство возобновляется после устранения обстоятельств, вызвавших

его приостановление, на основании заявлений лиц, участвующих в производстве, или по инициативе органа, должностного лица, осуществляющего производство.

О возобновлении административного производства указанный орган, должностное лицо принимают мотивированное решение в форме определения, распоряжения, приказа или уведомления, копия которого в течение трех дней со дня принятия указанного решения направляется лицам, участвующим в административном производстве.

Статья 63. Основания для прекращения административного производства

1. Если иное не установлено административно-процессуальным законом, административно-публичный орган, должностное лицо прекращают административное производство в случае:

1) если при рассмотрении административного дела будет установлено, что оно не подлежит разрешению в порядке административного производства, а должно разрешаться в ином процессуальном порядке;

2) если имеются вступившие в законную силу административный акт, решение суда по ранее рассмотренному административному делу с участием тех же лиц, о том же предмете и по тем же основаниям;

3) если административный заявитель отказался от заявленного по административному делу требования;

4) если лица, участвующие в административном производстве, спор между которыми разрешается в ходе данного производства, заключили письменное соглашение о примирении;

5) смерти гражданина – участника административного производства, – при условии, что правоотношение, составляющее предмет административного дела, не допускает правопреемства;

6) если завершена ликвидация организации, являвшейся лицом, участвующим в административном производстве, при условии, что правоотношение, составляющее предмет административного дела, не допускает правопреемства.

2. Административно-публичный орган, должностное лицо прекращают административное производство и в иных случаях, предусмотренных административно-процессуальными законами.

3. Административное производство может быть прекращено после его возбуждения до издания административного акта либо на стадии пересмотра изданного административного акта.

Статья 64. Порядок прекращения административного производства

1. О прекращении административного производства орган, должностное лицо, осуществляющие данное производство, принимают решение в форме определения, распоряжения, приказа или уведомления, в котором указываются основания для прекращения производства, разрешаются вопросы

о возможности возврата уплаченной государственной пошлины, иных обязательных платежей за рассмотрение дела и о распределении между лицами, участвующими в производстве, административных расходов.

2. Копии решения административно-публичного органа, должностного лица о прекращении административного производства направляются лицам, участвующим в данном производстве, не позднее следующего рабочего дня после дня принятия указанного решения, а в случае присутствия названных лиц, их представителей на рассмотрении дела – вручаются им под расписку.

3. Решение административного органа, должностного лица о прекращении административного производства по основаниям, указанным в пунктах 1–2 части 1 статьи 63 настоящего Федерального закона, может быть обжаловано лицами, участвующими в данном производстве, в вышестоящий административно-публичный орган, вышестоящему должностному лицу в течение десяти дней со дня получения копии указанного решения.

Глава 9. Пересмотр решения по административному делу (административного акта) и его последствия

Статья 65. Понятие и основания пересмотра административного акта

1. Административный акт, не вступивший в законную силу, может быть пересмотрен, то есть переоценен по результатам повторного рассмотрения административного дела с последующим изменением, отменой или признанием недействительным (незаконным) либо оставлением в силе полностью или в части органом, должностным лицом, его издавшим, вышестоящим органом, должностным лицом, а также судом по основаниям и в порядке, предусмотренным настоящим Федеральным законом, другими административно-процессуальными законами, Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.

2. Основаниями для изменения, отмены и признания недействительным (незаконным) не вступившего в законную силу административного акта полностью или в части являются:

1) наличие грубых нарушений административно-процессуальных норм, допущенных при издании административного акта, указанных в пунктах 1–3 части 2 статьи 8 настоящего Федерального закона;

2) несоблюдение требований к административному акту, указанных в частях 3–5 статьи 51 настоящего Федерального закона;

3) наличие обстоятельств, указанных в пунктах 2–3 части 2 статьи 57 настоящего Федерального закона;

4) неправильное установление и (или) оценка органом, должностным лицом, издавшим админи-

стративный акт, фактических обстоятельств административного дела, положенных в основу принятого по нему решения;

5) недоказанность установленных органом, должностным лицом обстоятельств административного дела, положенных в основу принятого по нему решения;

6) несоответствие выводов органа, должностного лица, изложенных в административном акте, фактическим обстоятельствам административного дела;

7) нарушение или неправильное применение органом, должностным лицом содержащихся в законе или ином нормативном правовом акте норм материального права, на основании которых издан административный акт, то есть неприменение норм материального права, подлежащих применению, применение норм материального права, не подлежащих применению, неправильное истолкование норм материального права, подлежащих применению.

3. Административный акт, вступивший в законную силу, может быть пересмотрен административно-публичным органом, должностным лицом, которые его издали, вышестоящим органом, должностным лицом и изменен либо отменен полностью или в части по основаниям, указанным в части 2 настоящей статьи, а также по новым или вновь открывшимся обстоятельствам в случаях и в порядке, предусмотренных настоящим Федеральным законом, другими административно-процессуальными законами.

4. Административный акт, вступивший в законную силу, может быть пересмотрен судом общей юрисдикции или арбитражным судом и признан недействительным полностью или в части по основаниям, предусмотренным Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.

Статья 66. Пересмотр административного акта административно-публичным органом, должностным лицом, которые его издали

1. Административно-публичный орган, должностное лицо вправе пересмотреть изданный ими административный акт, не вступивший в законную силу, на основании заявлений лиц, участвующих в административном производстве, иных лиц, права, обязанности и законные интересы которых данный акт затрагивает, а также в порядке самоконтроля и изменить или отменить его полностью или в части по основаниям, указанным в части 2 статьи 65 настоящего Федерального закона, за исключением случая, предусмотренного частью 8 настоящей статьи.

2. Административно-публичный орган, должностное лицо вправе пересмотреть изданный ими административный акт, вступивший в законную силу, на основании заявлений лиц, участвующих в административном производстве, иных лиц, права, обязанности и законные интересы которых данный акт затрагивает, а также в порядке самоконтроля и

тивно-процессуальным нормативным правовым актом.

4. Жалоба на административный акт подается в орган, должностному лицу, издавшим данный акт, которые обязаны в течение трех рабочих дней со дня поступления жалобы направить ее со всеми материалами дела в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу для рассмотрения.

5. Протест прокурора на административный акт приносится в соответствии с правилами, предусмотренными частями 2–4 настоящей статьи.

6. Жалоба, протест прокурора на административный акт должны быть рассмотрены компетентным органом, должностным лицом в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня их поступления со всеми материалами дела.

7. Рассмотрение жалобы, протеста прокурора на административный акт осуществляется без вызова и участия лиц, участвующих в административном производстве, с соблюдением правил рассмотрения административного дела и издания административного акта, предусмотренных главами 6–7 настоящего Федерального закона.

8. По результатам пересмотра административного акта на основании, жалобы или протеста прокурора орган, должностное лицо, рассмотревшие жалобу, протест, вправе принять одно из следующих решений:

1) оставить административный акт без изменения, а жалобу, протест – без удовлетворения;

2) отменить административный акт полностью и издать новый административный акт;

3) отменить или изменить административный акт в части и издать административный акт в новой редакции;

4) отменить административный акт и прекратить административное производство при наличии оснований, предусмотренных частью 1 статьи 63 настоящего Федерального закона;

5) отменить административный акт и направить административное дело на рассмотрение по подведомственности в компетентный административно-публичный орган, компетентному должностному лицу, если при рассмотрении жалобы, протеста установлено, что акт был издан неуполномоченным органом, должностным лицом.

9. Решение административно-публичного органа, должностного лица, принятое им по результатам рассмотрения жалобы, протеста прокурора на административный акт, может быть оспорено в суде, арбитражном суде в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации и Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.

Статья 68. Пересмотр административного акта судом, арбитражным судом

1. Административный акт, не вступивший и вступивший в законную силу, может быть пересмотрен судом, арбитражным судом на основании админи-

стративного искового заявления, заявления лиц, участвующих в административном производстве, иных лиц в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации и Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.

2. Если иное не предусмотрено административно-процессуальным законом, лицо, участвующее в административном производстве, иное лицо, права, обязанности и законные интересы которого затрагивает изданный по административному делу административный акт, вправе обратиться в суд, арбитражный суд с административным иском заявлением, заявлением о его оспаривании только после соблюдения порядка пересмотра данного акта, установленного статьями 66 или 67 настоящего Федерального закона.

Статья 69. Исполнение административного акта после его пересмотра

1. Административный акт, который после его пересмотра не был отменен, изменен или признан недействительным (незаконным) полностью или в части, подлежит исполнению в полном объеме в установленный им срок.

2. Административный акт, который после его пересмотра был отменен или признан недействительным (незаконным) полностью, не подлежит исполнению с момента вступления в законную силу соответствующего решения о его отмене или признании недействительным (незаконным).

3. Административный акт, который после его пересмотра был отменен или признан недействительным (незаконным) в части, не подлежит исполнению только в этой части с момента вступления в законную силу соответствующего решения о его отмене или признании недействительным (незаконным).

4. Административный акт, который после его пересмотра был изменен, подлежит исполнению с учетом внесенных в него изменений с момента вступления в законную силу соответствующего решения о внесении в данный акт изменений.

5. В случае признания административного акта незаконным (недействительным) полностью или в части судом общей юрисдикции или арбитражным судом административно-публичный орган, должностное лицо, издавшие данный акт, обязаны исполнить возложенные на них соответствующим судебным актом обязанности в целях восстановления нарушенных незаконным (недействительным) актом прав и законных интересов граждан и организаций.

Статья 70. Последствия отмены административного акта, признания его недействительным (незаконным)

1. Административный акт, который после пересмотра был отменен или признан недействительным (незаконным) полностью или в части, признается не имеющим юридической силы и недействующим

полностью или в соответствующей части с даты его издания, если иное не предусмотрено административно-процессуальным законом.

2. Лицо, которому на основании отмененного или признанного недействительным (незаконным) административного акта полностью или в части были предоставлены в собственность или в пользование вещи, денежные средства, обязано возвратить их или компенсировать стоимость вещей в соответствии с положениями гражданского законодательства Рос-

сийской Федерации, если иное не предусмотрено административно-процессуальным законом.

3. Предоставленные лицу на основании отмененного или признанного недействительным (незаконным) административного акта полностью или в части правовой статус, права, льготы, преференции, возложенные на него обязанности, установленные в отношении него ограничения или запреты аннулируются, если иное не предусмотрено административно-процессуальным законом.

Второй арбитражный апелляционный суд

Кононов П. И., судья, доктор юридических наук, профессор

e-mail: pav.cononov@yandex.ru

тел.: 8 (8332) 519-289

Second Arbitration Appeal Court

Kononov P. I., Judge, Doctor of Legal Sciences, Professor

e-mail: pav.cononov@yandex.ru

tel.: 8 (8332) 519-289

Российский государственный университет правосудия

Стахов А. И., доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом административно-правовых исследований

e-mail: alexander-stakhov@yandex.ru

тел.: 8 (495) 332-53-08

Russian State University of Justice

Stakhov A. I., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Administrative and Legal Studies Department

e-mail: alexander-stakhov@yandex.ru

tel.: 8 (495) 332-53-08

Трибуна молодого ученого

УДК 342.9

А. В. Глодина

Воронежский государственный университет

РЕАЛИЗАЦИЯ АКТИВНОСТИ СУДА В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

В статье раскрывается содержание активной роли суда, судебного усмотрения и его соотношения с дискрецией. Автор делает вывод о выделении двух самостоятельных, хотя и тесно связанных, принципов административного судопроизводства, таких как: 1) состязательность и равноправие сторон; 2) активная роль суда (или активность суда). В понятии «активность суда» автор выделяет несколько компонентов: 1) активность суда, реализуемую в рамках требований, установленных законодателем; 2) активность суда, проявляемую в условиях недостаточной определенности волеизъявления законодателя.

К л ю ч е в ы е с л о в а: правосудие, активная роль суда, административное судопроизводство, публично-правовые споры, судебное усмотрение, дискреция.

IMPLEMENTATION OF ACTIVITY OF COURT IN ADMINISTRATIVE PROCEEDING

The article reveals the content of the active role of the court, judicial discretion and its relationship with latitude. The author makes a conclusion on the allocation of two separate, although closely related, principles of administrative procedure: 1) the adversarial and equality of parties; 2) the active role of the court (or the activity of the court). The concept of «activity court» the author identifies several components: 1) the activity of the court, implemented in the framework of the requirements established by the legislator; 2) the activity of the court, manifested in the conditions of insufficient certainty of the will of the legislator.

К e y w o r d s: justice, active role of the court, administrative proceedings, public-legal disputes, judicial discretion, discretion.

Единственным назначением суда является отправление правосудия.

Под правосудием понимается государственно-властная деятельность, реализуемая от имени государства и непосредственно опирающаяся на силу государственного принуждения.

Правосудие является правоприменительной деятельностью. Оно осуществляется в особой процессуальной форме, характеризуемой детальным регламентированием порядка рассмотрения дел, создающей наибольшие гарантии установления истины через возможность заинтересованных лиц лично активно участвовать в судебном процессе, возможность исправления судебных ошибок в вышестоящих инстанциях. Названные позитивные свойства судебной формы выступают основой для ее использования в целях контроля над внесудебными формами защиты субъективных прав и законных интересов субъектов спорных правоотношений¹.

Признаки правосудия были сформулированы еще классиками советской процессуальной науки, но их значение не уменьшается и сегодня. И тем ни менее понятие правосудия в процессе построения правового государства обогащается новыми принципиальными положениями².

Прежде всего следует отметить значительное усиление вследствие разделения властей роли суда в управлении обществом. В последние годы происходит беспрецедентное расширение судебного контроля за деятельностью органов исполнительной власти. Действующее в настоящее время процессуальное законодательство предоставляет гражданам право оспаривания в суде практически любого действия (бездействия) государственного органа и должностного лица. Судебным контролем охватываются и акты органов законодательной власти.

Контроль за соответствием законодательства Конституции РФ осуществляет специально созданный Конституционный Суд РФ. Общие и арбитражные суды рассматривают споры об

оспаривании нормативных актов, нарушающих права и интересы граждан. Разрешая конкретное дело, суд оценивает закон исключительно с позиции его юридической силы.

Никогда правосудие не служило примитивным придатком законодательной власти. Отправление правосудия не представляет собой слепую констатацию воли законодателя. Суд обладает обширными возможностями по восполнению законодательных пробелов, конкретизации норм права и правоотношений, выступающих в качестве предмета судебной деятельности. Роль судебного усмотрения в применении закона в последние годы заметно возросла.

Полномочия суда в административном судопроизводстве характеризуются активной ролью суда.

Процессуалисты традиционно относят перераспределение бремени доказывания и процессуальную активность суда к основным особенностям судебного разбирательства по правилам административного судопроизводства³.

Деятельность суда в любом виде судопроизводства обладает определенной мерой активности, однако в ранг основного принципа активности суда возведена только в КАС РФ.

На отсутствие законодательного закрепления активности суда как принципа в уголовном, гражданском и арбитражном судопроизводстве указывает А. П. Яковлева⁴. Более того, принцип состязательности, провозглашенный ст. 123 Конституции РФ, предполагает не активность суда, а активность сторон. В гражданском процессуальном и арбитражном процессуальном законодательстве активность сторон выражается в их обязанности по доказыванию фактов, значимых для разрешения дела.

На каждой стороне лежит обязанность представлять доказательства, обосновывающие ее позицию. Суд только содействует в собирании доказательств, когда это является затруднительным для стороны. Это правило исходит из своей логической основы, состоящей в равноправии участников гражданских правоотношений.

Иное содержание вкладывается в смысл активности суда.

В общем виде, активность суда представляет собой некую характеристику (форматы) реализации им своих полномочий в границах законодательной процессуальной формы. В активности проявляется степень вовлеченности суда как участника процесса в правоотношения по рассматриваемому им делу.

Активность суда в административном судопроизводстве как его принципиальное положение вызвано неравенством спорящих сторон, одна из которых обладает властными полномо-

чиями. Этот субъект по сравнению с другим субъектом – гражданином или организацией – признается более сильным. Поэтому вполне понятна позиция законодателя, которая в производстве по делам, вытекающим из публичных правоотношений, устанавливала активность суда. Это проявлялось в том, что в соответствии с гражданско-процессуальным законодательством суд не связывался основаниями и доводами заявленных требований (п. 3 ст. 246 ГПК РФ) и по своей инициативе мог истребовать доказательства (п. 2 ст. 249 ГПК РФ).

На необходимость законодательного закрепления принципа активности суда указывалось задолго до разработки и принятия КАС РФ. Так, по мнению А. И. Коноваловой, собирание и исследование доказательственного материала при разрешении публично-правовых споров должны основываться на активной роли суда, нельзя ставить процесс разрешения таких споров в зависимость только от волеизъявления спорящих сторон. Производство по этой категории дел должно реализовываться с учетом принципа процессуальной активности суда⁵.

Процессуальная активность суда ориентирована вглубь собственно судопроизводства и предполагает его энергичную (не пассивную) роль в движении процесса от возбуждения дела через соразмерное участие в доказательственной деятельности до принятия решения – с правом выхода за пределы заявленных требований и далее в производствах по пересмотру судебных актов⁶.

На наш взгляд, по КАС РФ суду предоставляется полномочий больше, чем по ГПК РФ, в части регулирования порядка рассмотрения публично-правовых споров. Суд по собственной инициативе вправе истребовать доказательства (ч. 1 ст. 63 КАС РФ), привлечь надлежащего ответчика без согласия истца (ч. 1 ст. 43 КАС РФ), проверить соглашение о примирении на предмет допустимости взаимных уступок (ч. 5 ст. 137 КАС РФ). Кроме того, суду апелляционной инстанции предоставлена возможность самостоятельно применить меры предварительной защиты либо приостановить исполнение судебного решения по делу (ч. 1 ст. 306 КАС РФ). На объем активности суда, безусловно, повлияло введение мер процессуального принуждения (гл. 11 КАС РФ), которые в ГПК РФ отсутствовали.

Приведенные положения активно реализуются на практике: наиболее часто суды применяют полномочия по самостоятельному истребованию доказательств и привлечению надлежащего ответчика. Так, по одному делу суд апелляционной инстанции отменил решение суда первой инстанции, указав на необходимость привлечь надлежа-

щего ответчика и истребовать доказательства⁷. Однако следует отметить, что в действительности активность суда может проявляться в получении информации не только от публичного органа или должностного лица, но и от гражданина или организации.

Активность публичной власти как более сильной стороны публично-правового отношения неизбежно влечет необходимость ее разумного ограничения или уравнивания по отношению к другой стороне этого правоотношения через активацию определенных процессуальных механизмов реализации компенсаторной функции. Как справедливо отмечает Ю. Е. Аврутин, административное судопроизводство – это не только лишь средство устранения административных ошибок, но и следствие совершения этих ошибок; его начало связывается с появлением потребности в судебной защите уже нарушенных или оспариваемых прав⁸.

Поскольку публичные правоотношения, как уже отмечалось, не предполагают равенства сторон, правовая регламентация активной роли суда в административном судопроизводстве направлена, прежде всего, на обеспечение гражданам реальной возможности использования своего права на судебную защиту.

Активность суда при разрешении публично-правовых споров не означает отступления от конституционного принципа состязательности сторон судебного процесса, предъявляемого к правовой регламентации осуществления права на судебную защиту, так как она основывается на объективно значимых обстоятельствах, определяемых собственно характером публично-правовых отношений.

Особенно глубоко и сущностно в административном судопроизводстве активность суда проявляется в реализации судебного усмотрения, дающего возможность самостоятельно разрешать в рамках закона вопросы ее форм и пределов⁹.

Под судебным усмотрением понимается предусмотренная нормами права творческая мотивированная деятельность суда, направленная на выбор оптимального варианта разрешения правового вопроса в рамках общих начал законодательства и правоприменения.

Структурную композицию судебного усмотрения, с разным уровнем выраженности и непрерывности наличия во всяком его проявлении, образуют: конкретизация норм права посредством толкования, субсидиарное использование норм права, разрешение коллизий, преодоление пробелов с помощью аналогии закона и права, конкретизация правоотношений, процессуальная активность и судебное правотворчество¹⁰.

Понятие судебного усмотрения тесно связано с понятием «дискреция». Некоторые авторы рассматривают их как равнозначные. Так, М. И. Клеандров под дискреционными полномочиями понимает законные полномочия, предоставляющие должностному лицу возможность действовать по своему усмотрению в пределах предусмотренных законом полномочий¹¹. Аналогичный подход встречается у Е. А. Калмыковой, которая судебское усмотрение уравнивает с дискрецией¹².

Противоположную позицию занимает А. Д. Татарова, считающая неверным отождествление дискреционных полномочий с понятием судебного усмотрения. Она выделяет такие признаки дискреционных полномочий: 1) назначение их состоит в обеспечения эффективности правоприменительной деятельности судей; 2) условие реализации – наличие неопределенности в праве; 3) пределы использования ограничены рамками закона либо общеправовых принципов; 4) в их основе лежат внутреннее убеждение судьи и его профессионализм¹³.

На наш взгляд, дискреционную деятельность (дискрецию) следует рассматривать как реализацию судебного усмотрения.

В административном судопроизводстве активная роль суда принципиальна, однако ее закрепление как принципа административного судопроизводства не вполне корректно. Отсылка к ней «растворена» в тексте ст. 14 КАС РФ, именуемой «Состязательность и равноправие сторон». Как представляется, исходя из содержания п. 7 ст. 6 КАС РФ, более логично было бы сделать акцент в названии ст. 14 КАС РФ на активную роль суда: «Состязательность и равноправие сторон при активной роли суда», – что будет соответствовать названию принципа, указанного п. 7 ст. 6 КАС РФ (на это же обращает внимание и А. В. Орлов¹⁴).

Еще логичнее, думается, выделять два самостоятельных, хотя и тесно связанных, принципа административного судопроизводства: 1) состязательность и равноправие сторон; 2) активная роль суда (или активность суда).

Стоит отметить, что в тексте КАС РФ не раскрыты содержание и пределы активности суда, хотя в административном судопроизводстве активная роль суда имеет превалирующее значение, потому что не только обуславливает специфику модели процесса, но и рассматривается как мерило справедливости, критерий цивилизованности судопроизводства. Анализ многих положений КАС РФ показывает чрезвычайно важную роль активного начала суда в российском административном судопроизводстве, которое фактически выступает центральной движущей силой производства по административному делу.

Так, исходя из содержания ч. 3 ст. 62 КАС РФ, основания и доводы заявленных требований по административным делам не связывают суд в принятии им тех или иных решений. Также в силу ч. 1 ст. 63 КАС РФ суд в целях правильного разрешения административных дел наделен правом истребования доказательств по своей инициативе.

Пояснительная записка к проекту КАС РФ содержит особое указание на то, что в административном судопроизводстве активная роль суда проявляется при реализации принципа состязательности и других принципов судопроизводства. При этом предполагается контроль суда за движением всего судебного производства и за определенными действиями участников судебного производства, включая распоряжение материальным правом (контроль за признанием требований, предъявлением встречных требований отказом от предъявленных требований, заключением соглашения о примирении).

На наш взгляд, в понятии «активность суда» следует выделить несколько компонентов.

Первый компонент активности суда реализуется в рамках установленных законодателем требований. Основание для ее реализации – предоставленная законом возможность выбора судом действия из двух или более допускаемых вариантов, в силу прямого указания в норме права или исходя из смысла общего оценочного положения.

В рассматриваемом аспекте активность суда проявляется при толковании судом законодательных норм.

Следуя смыслу, вложенному в положения ст. 2, 9, 15 КАС РФ, суд вправе истолковывать нормативные акты по своему усмотрению, самостоятельно. Пределы активности суда ограничиваются требованием обязательной согласованности результата толкования и смысла интерпретированной нормы. Кроме того, активность суда проявляется в процессе оценки и переоценки им доказательств¹³.

Активность суда реализуется и в других случаях. Судье предоставлено право проявления усмотрения при разрешении им вопроса: о проведении предварительного судебного заседания (ст. 138 КАС РФ); о рассмотрении дела в упрощенном порядке по ряду категорий дел (ст. 292 КАС РФ).

Согласно ст. 130 КАС РФ при оставлении административного иска без движения судья реализует право на усмотрение, определяя срок исправления недостатков. В этой ситуации судебное усмотрение не должно нарушать общего требования разумности срока судопроизводства.

Второй компонент активности суда проявляется в ситуации, когда воля законодателя выражена недостаточно определенно, в частности когда имеет место пробел в законодательстве и допускаются различные варианты толкования правовой нормы. Активность суда согласуется с требованиями Конституции РФ. Отсутствие нормативного предписания для конкретной ситуации не может служить основанием для уклонения суда от реализации правосудия. Суд обязан дискреционно сформировать варианты приемлемых процессуальных действий и разрешения административного дела по существу.

Например, ч. 7 ст. 150 КАС РФ устанавливает правило, согласно которому судебное разбирательство проводится в упрощенном порядке, если лица, участвующие в деле, не являются в судебное заседание. Воля законодателя здесь ясно не выражена, поскольку не понятно, ведется ли при этом протокол судебного заседания, тогда как относительно порядка рассмотрения частных жалоб в ч. 2 ст. 315 КАС РФ прямо указывается, что протокол и аудиопотоколирование при этом не ведутся. Данные обстоятельства формируют практику ведения судами протокола в подобных ситуациях.

Стоит отметить, что активность суда в анализируемом аспекте должна соответствовать основным правовым. При неясности воли законодателя судья, прежде всего, должен предпринять попытку использования аналогии закона и только при отсутствии возможности этого, через проявление своей активности, создавать дискреционно иные процессуальные формы.

Таким образом, в административном судопроизводстве проявляется активная роль суда как определенной характеристика реализации им своих полномочий в границах законодательной процессуальной формы, в которой отображается степень вовлеченности суда в правоотношения по рассматриваемому им делу. Логично выделять два самостоятельных, хотя и тесно связанных принципа административного судопроизводства: 1) состязательность и равноправие сторон; 2) активная роль суда (или активность суда), что должно найти отражение в ст. 14 КАС РФ.

¹ См.: *Строгович М. С.* Курс советского уголовного процесса. М., 1968. Т. 1. С. 11–14; *Чечот Д. М.* Субъективное право и форма его защиты. М., 1968. С. 67–69.

² См.: *Борисова Е. А.* Проверка судебных актов по гражданским делам. М., 2005. С. 6–42; *Жилин Г. А.* Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы. М., 2010; *Марченко М. Н.* Судебное правоотворчество и судейское право. М., 2011.

³ См.: *Кочетков А. В.* Административное судопроизводство в арбитражных судах // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 110.

⁴ См.: Яковлева А. П. Активность суда как принцип Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Юридическая наука. 2015. № 3. С. 76.

⁵ См.: Коновалова А. И. Эффективная деятельность суда при разрешении публично-правовых споров // Рос. судья. 2007. № 11. С. 10–12.

⁶ См.: Бутнев В. В., Тарусина Н. Н. Актуальные проблемы гражданского процессуального права : учеб. пособие. Ярославль, 2012. С. 120.

⁷ Апелляционное определение Суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 1 марта 2016 г. по делу № 33а-1755/2016.

⁸ См.: Аврутин Ю. Е. Поможет ли административное судопроизводство обеспечить эффективность государственного управления? // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 2. С. 47.

⁹ См.: Щепалов С. В. Об усмотрении суда в рамках административной процессуальной формы // Рос. юстиция. 2015. № 6. С. 42–46.

¹⁰ См.: Тарусина Н. Н. Проблемы судебного усмотрения по гражданским делам : учеб.-метод. рекомендации. Ярославль, 2012. С. 3.

¹¹ См.: Клеандров М. И. Статус судьи : правовой и смежные компоненты / отв. ред. М. М. Славин. М., 2008. С. 315.

¹² См.: Калмыкова Е. А. Виды дискреционных полномочий суда в арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2011. № 3. С. 10.

¹³ См.: Татарова А. Д. Понятие и признаки дискреционных полномочий судей // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2014. Вып. 9. С. 113.

¹⁴ См.: Орлов А. В. Активная роль суда в административном судопроизводстве // Рос. судья. 2016. № 8. С. 12–15.

¹⁵ Апелляционное определение Верховного Суда Республики Карелия от 19 января 2015 г. по делу № 33-200/2015.

*Воронежский государственный университет
Глодина А. В., аспирант кафедры административного и административного процессуального права
e-mail: nansy_2000@rambler.ru
тел.: 8-920-229-23-14*

*Voronezh State University
Glodina A. V., Post-graduate Student of the Administrative and Administrative Procedure Law Department
e-mail: nansy_2000@rambler.ru
tel.: 8-920-229-23-14*

УДК 342.9

Е. А. Сапрыкина

Воронежский государственный университет

ПРИНЦИП АКТИВНОЙ РОЛИ СУДА В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

В статье анализируются содержание и значение принципа активной роли суда, оказывающего влияние на процедуру доказывания, его соотношение с принципом состязательности и равноправия сторон, а также опыт зарубежных стран.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, административное процессуальное законодательство, доказывание, активная роль суда.

THE PRINCIPLE OF THE ACTIVE ROLE OF THE COURT IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

The article analyzes the content and significance of the principle of the active role of the court, which has an impact on the procedure of proof, its ratio with the principle of adversarial proceedings and equality of parties and the experience of foreign countries.

К e y w o r d s: Code of administrative proceedings of the Russian Federation, administrative processual legislation, proof, active role of the court.

ТРИБУНА МОЛОДОГО УЧЕНОГО

Административное судопроизводство, по сравнению с гражданским и арбитражным процессом, обладает специфическими особенностями, главная из которых – неравноправие участников процесса. Одной из спорящих сторон всегда является властный орган – лицо, обладающее полномочиями и наделенное соответствующей властью. Другая же сторона – гражданин – определено лицо более слабое в юридическом плане. Естественно, что государство в лице своих органов всегда обладает большими возможностями для реализации своих прав и интересов, поэтому суд обязан с целью соблюдения важнейших конституционных принципов равенства, равноправия и состязательности уравнять стороны спора и определенным образом помочь слабой стороне спора в реализации прав, представленных законом.

В России с момента развития процессуального законодательства судебный процесс изначально носил следственный характер: именно на суд возлагалась обязанность доказывания, а стороны в процессе выступали как источники сведений о доказательственных фактах. Одним из признаков следственного процесса выступал принцип исследования доказательств и производства по долгу службы, т. е. суд являлся самостоятельным и наиболее активным субъектом доказывания, не был связан представленными сторонами доказательствами и имел право самостоятельно

исследовать любые обстоятельства, имеющие решение для дела¹.

Однако с течением времени законодатель пошел по пути искоренения следственного процесса и замены его на процесс состязательный. Изначально состязательность не носила явного характера. Так, в Уставе гражданского судопроизводства закреплялось активное участие суда в установлении доказательственного материала, однако только лишь в качестве советника сторон. Суд также наделялся обязанностью устанавливать надлежащее выполнение обязанностей и содействовать сторонам, но самостоятельным исследователем обстоятельств суд уже не являлся².

Современная процессуальная деятельность имеет явный состязательный характер. Суд является скорее арбитром, нежели активным участником производства по делу. Его цель уже не состоит в том, чтобы установить объективную истину по делу и помочь сторонам в защите предоставленных государством прав, он всего лишь устанавливает обстоятельства дела и закрепляет их в мотивировочной части решения.

Однако в административном судопроизводстве исключительно состязательный подход не сможет должным образом обеспечить защиту нарушенных прав. Неравноправие участников процесса по административным делам, где одна из сторон – всегда властный орган, обладающий властными полномочиями, которыми его наделило государство, а другая – гражданин, не всегда способный защитить свои права должным обра-

зом, главным образом, в силу отсутствия определенных юридических знаний, – дает основания полагать, что исключительно состязательный характер процесса не сможет обеспечить должного ведения дела.

Как истинно утверждал Т. М. Яблочков, «если не предоставить суду известной доли инициативы в выяснении дела, то часто выиграет не та сторона, которая права, а та, которая более умело ведет процесс; неопытный тяжущийся неправильно построит свое притязание, не обоснует его достаточными доказательствами и провалит самое правое дело!»³.

Именно в административном судопроизводстве нельзя увлекаться формализмом. Ведение процесса и самой процедуры доказывания должны осуществляться с учетом всех специфических особенностей, обусловленных самим характером публично-правовых отношений. Поэтому целесообразность изменения характера административного процесса на следственно-состязательный не представляет никаких сомнений.

Законодателем были внесены значительные изменения, в том числе был сформулирован новый принцип – принцип активной роли суда. Под ним понимается наделение суда целым рядом полномочий, которые позволяют ему самостоятельно влиять на процесс судебного разбирательства.

Так, теперь суд вправе формировать предмет доказывания и истребовать доказательства по административному делу. Он не связан основаниями и доводами заявленных требований по ряду административных дел. По своему усмотрению суд вправе назначить экспертизу, вызвать необходимого свидетеля, оказать содействие лицам, обратившимся за судебной защитой, а также провести ряд иных процессуальных действий.

Обращаясь к судебной практике зарубежных стран, в особенности тех, где дела, возникающие из публичных правоотношений, длительный срок рассматриваются с применением специализированного законодательства, можно обратить внимание на то, что принцип активной роли суда имеет главнейшее значение при рассмотрении дел данной категории.

В Германии, к примеру, данный принцип имеет название «принцип исследования обстоятельств дела по долгу службы» (*Untersuchungsgrundsatz*), или «инквизиционный принцип»⁴. Суд, обладая ведущей ролью, сглаживает присущий административному судопроизводству дисбаланс сил между гражданином и государством в лице властного органа. Согласно данному принципу, административный суд в Германии не связан представленными доказательствами и обязан исследовать все обстоятельства, которые необхо-

димы для вынесения соответствующего решения по делу. Однако это не говорит о том, что суд должен исследовать каждое обстоятельство, даже при отсутствии объективной необходимости в этом. Суд может воспользоваться данным ему правом в том случае, если это действительно немаловажно для разрешения дела. Он также может выступать с инициативой по сбору доказательств и обладает возможностью истребовать необходимые документы⁵.

Действующий в Германии инквизиционный принцип позволяет суду иметь ведущую роль в процессе и дает возможность ему быть не только арбитром, наблюдающим за соблюдением норм процессуального права, но и активно воздействовать на процесс, что, несомненно, положительным образом влияет на окончательный результат.

Во Франции судья, согласно действующему законодательству, обязан занимать активную роль – оказывать помощь по сбору недостающих доказательств и материалов, в том числе и делать это самостоятельно, однако связан требованиями искового заявления и вправе исследовать только поставленные перед ним вопросы⁶.

Принцип активной роли суда в тех или иных его проявлениях действует также и в Грузии, Литве, Латвии и во многих других странах, где административное судопроизводство осуществляется на базе специализированного законодательства.

Если говорить о странах, где только формируются нормы права, регулирующие вопросы рассмотрения и разрешения дел в рамках административного судопроизводства, то и там принцип активной роли суда играет важную роль. Например, в проект Административно-процессуального кодекса Кыргызской Республики по рекомендации экспертов был включен инквизиционный принцип, согласно которому административные суды не связаны заявлениями и объяснениями участников административного процесса и действуют в рамках должностной обязанности⁷.

Несомненно, принцип активной роли суда несет положительную направленность, обеспечивая баланс сил между спорящими сторонами, и позволяет осуществлять наиболее эффективное и быстрое рассмотрение административных дел.

Однако возникает вполне существенный вопрос – может ли принцип активной роли суда нарушать конституционный принцип состязательности?

В пояснительной записке к проекту КАС РФ четко закреплено, что активная роль суда в процессе обеспечивает подлинную состязательность и равноправие сторон⁸. Рассмотрение данного принципа через призму целей и задач

законодательства об административном судопроизводстве позволяет прийти к выводу, что именно наличие принципа активной роли суда позволяет соблюсти принципы состязательности и равноправия сторон, не нарушая существующего баланса сил. Суд, оказывая помощь более слабой стороне спора, которой является гражданин, уравнивает объективно существующее неравенство в публично-правовых спорах и гарантирует оперативное и эффективное рассмотрение и разрешение дел, вынесение справедливого решения.

А. В. Орлов утверждает, что активная роль суда при рассмотрении дел никак не может рассматриваться как обстоятельство, которое говорит об отступлении от конституционных требований состязательности, поскольку принцип основан на «объективно значимых обстоятельствах, предопределяемых самим характером публично-правовых отношений»⁹.

Действительно, на наш взгляд, наличие принципа активной роли суда обусловлено самим характером публично-правовых правоотношений и является статутom справедливости административного судопроизводства.

Принцип активной роли суда нашел свое закрепление в нормах Кодекса административного судопроизводства. Так, в ст. 6 в качестве одного из принципов признается «Состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда». Однако в ст. 14, посвященной раскрытию содержания принципа состязательности и равноправия сторон, законодатель не нашел необходимости в закреплении ранее используемого им понятия «активность суда». Такая позиция представляется недостаточно обоснованной. При всём своем доминирующем значении принцип активной роли суда не находит дальнейшего отражения в нормах права.

Исследование и анализ положений Кодекса административного судопроизводства доказывает важнейшую роль исследуемого принципа, его влияния на институт доказывания и на весь процесс рассмотрения и разрешения административных дел.

В пояснительной записке к проекту КАС установлено, что принцип активной роли суда проявляется при реализации не только принципа состязательности, но и других принципов судопроизводства¹⁰.

Стоит полностью согласиться с позицией С. Н. Махиной, полагающей, что говорить об активной роли суда применительно исключительно к состязательности и равноправию сторон логически необоснованно¹¹.

Активная роль суда проявляется при реализации многих принципов судопроизводства, напри-

мер при осуществлении принципа равенства всех перед законом и судом, принципа законности и справедливости судебного разбирательства.

Исходя из вышесказанного, принимая во внимание исключительную важность принципа активной роли суда для отправления правосудия по административным делам, представляем необходимым посвятить данному принципу отдельную статью, позволяющую наиболее детально образом отразить все полномочия суда, наделенного активной ролью в административном судопроизводстве и, более того, отразить особенности данной отрасли права, ее отличие от иных отраслей, в особенности гражданского и арбитражного права.

Необходимо внести соответствующие изменения в статью 6, дополнив ее пунктом 8 «Активная роль суда», и статью 14, исключив из ее содержания пункт 2.

Полагаем, что следует ввести отдельную статью 14¹ под названием «Активная роль суда», изложив ее в следующей редакции:

«1. Активная роль суда осуществляется судом, сохраняя независимость, объективность и беспристрастность.

2. Суд создает условия и принимает предусмотренные настоящим Кодексом меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, имеющих значение для правильного разрешения спора.

3. Суд по собственной инициативе вправе самостоятельно выявлять и истребовать доказательства, а также применять закон или иной правовой акт при рассмотрении и разрешении административного дела».

Резюмируя, стоит сказать, что административное судопроизводство имеет значительные особенности в сравнении с иными видами процессуальной деятельности, поскольку спорящие стороны заведомо не равноправны. Гражданин является лицом, обладающим наименьшими возможностями для защиты своих прав, в отличие от публично-правового органа.

Для соблюдения всех целей и задач административного судопроизводства суд в процессе не может занимать роль «молчаливого» арбитра, он должен определенным образом содействовать сторонам в осуществлении ими своих прав, восстанавливая необходимый баланс равенства. Однако своими действиями он ни в коем случае не должен нарушать конституционных принципов состязательности, равенства и справедливости судебного разбирательства.

В силу этого административное судопроизводство имеет смешанный, следственно-состязательный характер, позволяющий установить

необходимое равенство сторон для соблюдения вышеуказанных конституционных принципов.

Для того чтобы суд имел объективное право влиять на ход процесса, законодателем был закреплен принцип активной роли суда, но детального раскрытия данный принцип в нормах Кодекса не получил. Несомненно, принцип активной роли суда имеет главнейшее значение для административного судопроизводства, поэтому целесообразность его закрепления не представляет никаких сомнений, однако следует отметить, что на данный момент представляется необходимым внесение изменений в ряд статей КАС РФ.

¹ См.: Ярков В. В. Гражданский процесс : учеб. для вузов. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2006. 703 с.

² См.: Азаревич Д. Правда в гражданском процессе // Журнал гражданского и уголовного права. 1888. № 1. С. 5.

³ Яблочков Т. М. Учебник русского гражданского судопроизводства. Ярославль, 1910. 326 с.

⁴ См.: Юрген К. Ведение процесса судьей в административном судопроизводстве // Ежегодник публичного права – 2015 : Административный процесс. М., 2015. 464 с.

⁵ См.: Соловьев А. А. Некоторые особенности правового регулирования административного судопроизводства в Федеративной Республике Германия // Вестник Арбитражного суда Московского округа. 2015. № 4. С. 92–100.

⁶ Галлиган Д., Полянский В. В., Стариков Ю. Н. Административное право : история развития и основные современные концепции. М., 2002. 410 с.

⁷ Маналиев Э. К. Основные принципы административного процесса в проекте административно-процессуального кодекса Кыргызской Республики // Ежегодник публичного права – 2015 : Административный процесс. М., 2015. 464 с.

⁸ Пояснительная записка «К проекту Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, проектам федеральных законов “О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации”».

⁹ Орлов А. В. Активная роль суда в административном судопроизводстве // Рос. судья. 2016. № 8. С. 12–15.

¹⁰ Пояснительная записка «К проекту Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, проектам федеральных законов “О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации”, “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации” и к проекту федерального конституционного закона “О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации”».

¹¹ Махина С. Н. Теория доказывания и доказательств в административном судопроизводстве : становление и развитие // Административное право и процесс. 2016. № 2. С. 4–9.

Воронежский государственный университет
Сапрыкина Е. А., аспирант кафедры административного и административного процессуального права
e-mail: saprykina.elena.023@gmail.com
тел.: 8 (920) 454-92-04

Voronezh State University
Saprykina E. A, Post-graduate Student of Administrative and Administrative Procedural Law Department
e-mail: saprykina.elena.023@gmail.com
tel.: 8 (920) 454-92-04

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. К публикации принимаются материалы, содержащие результаты научных исследований, оформленные в виде полных статей, кратких сообщений, обзоров. В журнале могут быть опубликованы рецензии и материалы-обзоры проведенных научных конференций (форумов, семинаров).

1.2. Содержание присылаемых в редакционную коллегию журнала материалов и их оформление должны соответствовать установленным требованиям.

1.3. Материалы необходимо представлять в редакционную коллегию по почте или по электронной почте. В случае если материал направляется в редакционную коллегию по почте, нужно прилагать электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

1.4. Подписанный автором (соавторами) текст публикации оформляется одним файлом, который содержит следующую информацию и структуру:

- УДК;
- название статьи на русском и английском языках;
- инициалы и фамилия автора (соавторов);
- наименование образовательной, научной или иной организации, в которой автор (соавторы) работает (или занимает соответствующую должность);
- аннотация статьи на русском и английском языках;
- ключевые слова на русском и английском языках;
- текст статьи;
- сведения об авторе (соавторах) на русском и английском языках с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, занимаемой должности, номера (служебного, домашнего или мобильного) телефона, домашнего или служебного адреса, адреса электронной почты.

1.5. Для аспирантов и соискателей дополнительно необходимо прислать в редакцию журнала выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения организации) о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале или краткий отзыв научного руководителя с рекомендацией опубликования статьи.

1.6. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию, и в случае положительной рецензии – научному и контрольному редактированию.

1.7. Решение о публикации статьи принимается редакционной коллегией журнала.

1.8. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

2. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом Times New Roman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 сантиметра.

2.3. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (к сведению: 22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.4. Сноски концевые (оформляются после текста статьи).

2.5. Правила оформления сносок – в соответствии с ГОСТом 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления». Во избежание ошибок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.6. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

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

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

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

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

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

3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

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

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

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

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

3.4. Отказ в публикации возможен в случаях:

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

3.5. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

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

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

1. GENERAL PROVISIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

1.8. The publication of articles is free of charge.

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

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

2.2. All page-sides shall be 2 centimeters.

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

2.4. References are made after the article.

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

2.6. All pages of the manuscript should be numbered.

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

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

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

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

3. THE DECISION TO PUBLISH AND TO REFUSE PUBLICATION

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

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

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

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

3.4. Refusal in the publication is possible in cases:

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

3.5. Manuscripts submitted for publication are not returned.

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