
ЖУРНАЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИЗДАНИЕ

2019. № 1

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

Редакционная коллегия:

- Ю. Н. Старилов**,
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т,
засл. деятель науки РФ (гл. ред.);
- Ю. Б. Носова**,
канд. юрид. наук, доц.,
Воронеж. гос. ун-т (зам. гл. ред.);
- О. В. Сажина**,
Воронеж. гос. ун-т (отв. секр.);
- О. В. Баулин**,
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т;
- П. Н. Бирюков**,
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т;
- А. Н. Бумагин**,
канд. юрид. наук, пред. Девятнадцатого
арбитражного апелляционного суда
(г. Воронеж);
- Т. М. Бялкина**,
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т;
- Н. А. Громошина**,
д-р юрид. наук, проф.,
Московский гос. юрид. ун-т
имени О. Е. Кутафина (МГЮА);
- А. Б. Зеленцов**,
д-р юрид. наук, проф.,
Российский ун-т дружбы народов,
засл. 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;
- И. И. Марков**,
пред. Липецкого областного суда,
засл. юрист РФ;

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА И АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР

Спиридонов П. Е. Проблемы и перспективы развития административных процедур в административном процессе и системе государственного управления5

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОСУДИЯ

Административный процессуальный кодекс Китайской Народной Республики (редакция, действующая с 2015 г.) (адаптивный перевод **К. О. Огневой**, перевод с кит. **А. А. Малинского**).....10

ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

Тимошинова С. Б. Судебный контроль за законностью решений, действий (бездействия) органов публичной власти и организаций, наделенных публичными полномочиями: возможности доказывания24

Трибуна молодого ученого

Глодина А. В. Проявление активной роли суда при реализации принципа разумного срока административного судопроизводства 30

Старилов М. Ю. Становление и развитие института мер предварительной защиты по административному иску в России (2000–2015 годы) и нормативное правовое регулирование предварительной защиты в административном судопроизводстве других стран33

ПУБЛИКАЦИИ НОВЫХ КНИГ

Старилов Ю. Н. Административное судопроизводство: происхождение, модели и вопросы эффективной судебной административно-правовой защиты граждан (Рец. на кн.: Руководство по истории административного судопроизводства в Германии и Европе = Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa : в 3 т.

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. Подопривога,
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. Шемёнёва,
д-р юрид. наук, доц.,
Воронеж. гос. ун-т

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

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

Подписной индекс:
94234 Объединенного каталога
"Пресса России"

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

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

Дата выхода в свет 29.03.2019.
Формат 60×84/8. Уч.-изд.л. 9,7.
Усл. п. л. 8,6. Тираж 150. Заказ 85

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

© Воронежский государственный
университет, 2019
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2019

/ под ред. Карла-Петера Зоммерманна, Берта Шаффарцика. –
Берлин : Шпрингер, 2019. – 2538 с.)43

ИЗ ИСТОРИИ УЧЕНИЙ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ, АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ И АДМИНИСТРАТИВНОМ ИСКЕ

Проф. Загряцков М. Д. Административная юстиция и право
жалобы в теории и законодательстве (Извлечения) 63

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ 71

JOURNAL OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

SCIENTIFIC AND PRACTICAL EDITION

2019. № 1

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

Editorial board:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

S. V. Kurchevskaya,
candidate of legal sciences,

CONTENTS

THEORY OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AND ADMINISTRATIVE PROCEDURES

Spiridonov P. E. Problems and prospects of development of
administrative procedures in the administrative process and public
administration5

FOREIGN EXPERIENCE OF THE ORGANIZATION OF ADMINISTRATIVE COURTS AND ADMINISTRATIVE JUSTICE

Administrative Procedure Law of the People's Republic of China
(revised in 2015) (translation from China by **K. O. Ogneva**,
A. A. Malinskiy)10

PROCEEDINGS IN CERTAIN CATEGORIES OF ADMINISTRATIVE CASES

Timoshinova S. B. Judicial control over the legality of decisions,
actions (inaction) of public authorities and organizations vested
with public powers: possibilities of proof24

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTIST

Glodina A. V. Manifestation of the active role of the court at
the implementation of the principle of a reasonable term of
administrative legal proceedings 30

Starilov M. Yu. Establishment and development of the institution
of preliminary protection measures for an administrative
claim in the Russia (2000–2015 years) and statutory regulation
preliminary protection in the administrative legal proceedings
in the certain foreign country33

PUBLICATION OF NEW BOOKS

Starilov Yu. N. Administrative legal proceedings: origin, models
and issues of effective judicial administrative legal protection of
citizens (Review of the edition: Guide to the history of
administrative proceedings in Germany and Europe = Handbuch
der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland
und Europa : in 3 vol. / ed. by Karl-Peter Sommermann,
Bert Schaffartzik. – Berlin : Springer, 2019. – 2538 p.)43

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,
doctor of legal sciences,
associate professor,
Voronezh State University

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

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

Subscription index:

94234 of the Integrated catalog
“Press of Russia”

Editorial address:

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

© Voronezh State University, 2019
© Design, original-model.
Publishing House
of Voronezh State University, 2019

**FROM THE HISTORY OF EXERCISES ON ADMINISTRATIVE
PROCESS AND ADMINISTRATIVE ACTION**

Prof. Zagryatskov M. D. Administrative justice and filing of a
complaint

in theory and in legislation (Extract). 63

**REQUIREMENTS TO THE MATERIALS DIRECTED
TO AN EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL
FOR PUBLICATION..... 71**

ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА И АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР

УДК 342.9 (470)

П. Е. Спиридонов

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ И СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье сделана попытка осмысления перспектив развития административных процедур и их места в административном процессе и государственном управлении Российской Федерации. Констатируется, что в науке административного процесса отсутствует единообразное понимание сущности, значения, перспектив развития административных процедур. Анализируется возможность применения блокчейн-технологий применительно к административным процедурам. Особенно обращается внимание на то, что с помощью блокчейн-технологии можно хранить и работать с разными видами административных (административно-процессуальных) решений, например, с лицензиями, свидетельствами на право собственности, другими юридически значимыми документами. При этом преимущество блокчейн-технологии заключается в отсутствии посредников. Делается вывод о том, что при дальнейшем развитии цифровых технологий, возможно, изменится юридическая характеристика административных решений, вынесенных не человеком, а, фактически, программно-аппаратными комплексами.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административный процесс, административные процедуры, административно-процессуальное законодательство, блокчейн-технологии, административные решения, система государственного управления.

PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS AND PUBLIC ADMINISTRATION

The article attempts to understand the prospects of development of administrative procedures and their place in the administrative process and public administration of the Russian Federation. It is stated that in the science of administrative process there is no uniform understanding of the essence, meaning, prospects of development of administrative procedures. The possibility of using blockchain technologies in relation to administrative procedures is analyzed. Special attention is drawn to the fact that with the help of blockchain technologies it is possible to store and work with different types of administrative (administrative-procedural) decisions, for example, with licenses, certificates and other legally significant documents. At the same time, the advantage of blockchain technologies is the absence of intermediaries. It is concluded that the further development of digital technologies may change the legal characteristics of administrative decisions made not by man, but, in fact, software and hardware systems.

K e y w o r d s : administrative process administrative procedures, administrative legislation, blockchain technologies, administrative decisions, public administration.

Внимание, которое сегодня уделяется теоретическим и практическим проблемам административных процедур, связано, во-первых, с развитием теории административного процес-

са, во-вторых, с совершенствованием как правового регулирования, так и организации административной деятельности органов исполнительной власти.

Можно констатировать, что в науке административного процесса нет единообразного по-

нимания сущности, значения, перспектив развития административных процедур. Ряд авторов обозначают административно-процедурный процесс как деятельность уполномоченных на то органов исполнительной власти и их должностных лиц по разрешению индивидуальных административных дел бесспорного позитивного характера¹, а административные процедуры – как установленный административно-процессуальными нормами порядок (правила) совершения компетентными органами и должностными лицами повседневных управленческих действий позитивного бесконфликтного характера в сфере реализации исполнительной власти². Другие полагают, что административные процедуры представляют собой порядок принятия решения о правах и обязанностях конкретного гражданина или организации³. Следует обратить внимание на интересное мнение Э. Шмидт-Ассманна о том, что законодательство об административных процедурах выступает центральным компонентом любого демократического административного права, основанного на законе, так как оно обеспечивает права граждан и придает исполнительной власти рациональность и признание, а растущая процедуризация административного права является общей тенденцией развития⁴. На наш взгляд, взаимосвязи между «бюрократизацией» и «демократией» не должно быть, если государство пытается построить эффективную систему государственного управления. В то же время хочется немного скорректировать высказывание Э. Шмидта-Ассманна, тем самым, возможно, раскрыть истинную сущность его мысли: «Растущая бюрократизация государственного управления является общей тенденцией развития административного права», – но, скорее, такое состояние государственного управления не отражает истинных чаяний граждан и других участников административных и административно-процессуальных правоотношений. Можно даже предположить, что чем выше бюрократизация государственного управления, тем меньше защищены граждане. Административные процедуры в современном их состоянии ведут к бюрократизации государственного управления. Связано это, в том числе, и с постоянными попытками взаимодействия зарубежных разработок в сфере государственного управления, что ведет к излишней бюрократии⁵. В то же время Э. Шмидт-Ассманн справедливо утверждает, что административное право имеет две функции, которые необходимо сбалансировать:

- с одной стороны, обеспечить права конкретного гражданина (обеспечительная задача);
- с другой – обеспечить способность исполнительной власти эффективно выполнять свои за-

дачи в рамках действующего законодательства («задача эффективизации»)⁶.

На ряд существенных проблем теории и практики административных процедур указывает и Ю. Н. Старилов, который отмечает, что системная и чрезмерная (избыточная) правовая «зурегулированность» («перерегулированность») отношений в сфере публичного управления, возникшая в результате административной реформы (2004 г.), тем не менее, не обеспечила создания нормативного правового регулирования самой глобальной и незаменимой никакими иными административно-правовыми институтами (например, административными регламентами) области административного права, а именно – административных процедур. При этом, по мнению Ю. Н. Старилова, разработка законодательства об административных процедурах – это основное направление в современном российском законодательстве, от степени практической реализации которого по-настоящему зависят эффективность и качество государственной управленческой, административной (исполнительно-распорядительной) деятельности⁷. С мнением Ю. Н. Старилова соглашается и К. В. Давыдов, выделяющий в качестве основного направления развития административных процедур в Российской Федерации принятие Федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации»⁸.

Э. Шмидт-Ассманн обозначает следующие преимущества кодификации законодательства об административных процедурах:

- 1) информирование гражданина о его процедурных правах (и, возможно, обязанностях) по отношению к исполнительной власти;
- 2) для должностных лиц органов исполнительной власти кодификация законодательства об административных процедурах позволяет стандартизировать ответы на правовые вопросы, возникающие в ходе обработки дел, что, в свою очередь, позволяет поддерживать однообразное обращение с индивидуальными делами и противодействует произвольным решениям административных органов;
- 3) кодификация имеет разгрузочную функцию, так как, что урегулировано в общем, нет необходимости закреплять в каждом новом законе⁹.

Недостатками внешне-управленческих административных процедур, по мнению К. В. Давыдова, являются:

- 1) административные регламенты – это подзаконные нормативные акты;
- 2) большое количество административных регламентов;

3) административные регламенты «перегружены» внутриорганизационными нормами и процедурами;

4) административные регламенты оказались невосприимчивы к современным принципам административных процедур¹⁰.

В современных условиях при наличии избыточных административных процедур в сфере государственного управления уже ведется речь об административных барьерах. Одним из способов их преодоления С. А. Агамагомедова видит использование информационно-телекоммуникационных технологий, у которых указанный автор отмечает несколько волн¹¹ (применительно к деятельности таможенных органов):

1) электронное декларирование;

2) административная процедура предварительного информирования;

3) внедрение принципа «единого окна» и автоматизация ряда базовых административных процедур¹².

В настоящее время следует обратить внимание на третий этап – автоматизацию административных процедур.

На страницах данной статьи мы постараемся проанализировать, насколько в современных условиях необходимы разработка и принятие отдельного федерального закона об административных процедурах и как на это могут повлиять развитие информационно-телекоммуникационных технологий и переход в новый технологический уклад.

Как показывает эволюция государственного управления, в том числе и в нашей стране, быстрое развитие информационных технологий ставит новые задачи по их применению в государственном управлении. Связано это в основном с тем, что их успешное использование приводит к повышению его эффективности, а игнорирование новых технологий будет приводить к деградации как всей системы государственного управления государства, так и его отдельных сфер и отраслей. Административные процедуры в этом случае не будут являться исключением.

Полагаем, что «процедуризация» административной деятельности органов исполнительной власти есть результат желания государства и общества постараться обеспечить права граждан при их взаимодействии с органами исполнительной власти, снизить степень усмотрения должностных лиц при принятии соответствующих административных решений. Логично предположить, что это должно не только привести к уменьшению количества контактов с должностными лицами органов исполнительной власти, но и, в некоторых случаях, минимизировать возможность принятия административного реше-

ния человеком. Развитие современных цифровых и информационных технологий, может быть, позволит в будущем частично решить возникшие проблемы. В связи с этим необходимо напомнить, что мы находимся в условиях пятого и шестого технологических укладов, ядро которых составляют электронная промышленность, вычислительная техника, программное обеспечение, телекоммуникации, роботостроение, информационные услуги, геновая инженерия, наноэлектроника, космическая техника и тонкая химия¹³.

М. А. Комаров и А. И. Прокопьев отмечают, что плюсами нового технологического уклада являются новая система коммуникаций и построение инфраструктуры сразу на новых цифровых технологиях, поэтому государству и обществу необходимо вырабатывать пути взаимодействия и доверия в сфере цифровых технологий для эффективного и качественного сосуществования¹⁴. В последнее время активно обсуждается возможность применения в повседневной жизни человека, деятельности органов государственной власти таких цифровых технологий, как блокчейн. В частности, Ю. А. Тымчук выделяет возможность внедрений технологии блокчейн в деятельность Росреестра. Преимущество данной технологии в таком случае будет заключаться в следующем: 1) децентрализация; 2) повышенная степень безопасности; 3) невозможность изменения данных блокчейн задним числом; 4) оперативность; 5) прозрачность¹⁵.

Следует отметить, что сегодня выделяются три категории блокчейна, отражающие различные аспекты возможного применения этой технологии – блокчейн 1.0, блокчейн 2.0 и блокчейн 3.0. Символом блокчейн 1.0 является биткоин, блокчейн 2.0 – использование этой технологии не только в финансовых сделках, но и других. Символ блокчейн 2.0 – система Ethereum, позволяющая составлять и выполнять умные контракты¹⁶.

С помощью технологии блокчейн можно хранить и работать с разными видами административных (административно-процессуальных) решений, например, с лицензиями, свидетельствами на право собственности, другими юридически значимыми документами. Преимущество блокчейн заключается в отсутствии посредников. Исходя из вышесказанного, можно предположить возможность использования этой технологии в государственном управлении, – а это и есть блокчейн 3.0. Видимо, эффективность ее можно проверить в рамках предоставления государственных услуг. В таком случае встанет вопрос о юридическом значении тех юридических действий, которые входят в состав административных процедур, так как они будут носить ис-

ключительно технический характер. Юридическое значение будут иметь только те решения, которые будут приняты при предоставлении государственной услуги. При этом, может быть, будет полностью автоматизирована система принятия решения, например, решение о выдаче или невыдаче лицензии.

Следовательно, если вести речь об использовании новых технологий в государственном управлении и пытаться всё это встроить в систему правового регулирования, встает вопрос, насколько это всё может повлиять не только на всю систему, административно-процессуальную деятельность органов государственной власти, но и отдельные ее аспекты, в том числе и административные процедуры.

В то же время, проводя в будущем систематизацию административно-процессуального законодательства или разработку новых административно-процессуальных правовых актов в сфере административных процедур, следует учесть ряд перспектив и юридические риски, которые в связи с этим могут возникнуть.

Во-первых, необходимо будет тщательно проанализировать административно-процессуальные аспекты предоставления основных видов государственных услуг, так как, по всей видимости, развитие информационных технологий приведет к ликвидации многих административных процедур в сегодняшнем виде, когда внимание будет уделяться только принятому административному (административно-процессуальному) решению, а не совершаемой процедуре (отпадет необходимость регламентировать технические особенности предоставления государственной услуги).

Во-вторых, может измениться юридическая характеристика административных решений, вынесенных не человеком, а, фактически, программно-аппаратным комплексом¹⁷. Такой программно-аппаратный комплекс будет служить для целей автоматизации и ускорения процесса принятия административного (административно-процессуального) решения¹⁸.

В-третьих, возможно, следует воздержаться от попыток разработать Федеральный закон «Об административных процедурах». Указанный нормативный правовой акт, на наш взгляд, есть результат административной практики XIX и XX вв. В современном мире его наличие, может, и не нужно. То есть необходимо отказаться от желания создать нормативный правовой акт «прошлого», а подумать, что необходимо для функционирования системы государственного управления через 10 и более лет.

В-четвертых, важно учитывать и избегать ошибки в проведении процессуальных преобра-

зований, когда из-за необдуманых административных решений по изменению административно-процессуальных правовых актов ухудшится функционирование системы государственного управления. Например, сейчас начинают обсуждать возможность внедрения искусственного интеллекта в юридическую деятельность и возможную замену им юриста. Однако участие в административно-процессуальных отношениях роботов, «искусственного интеллекта», а следовательно, опосредованно – программистов и операторов, не имеющих соответствующей юридической подготовки, – может повлечь за собой непоправимые результаты.

В-пятых, следует учитывать риски, порожаемые чрезмерной детализацией административно-процессуальных действий при возбуждении, расследовании, рассмотрении административных дел.

В-шестых, предыдущий вид административно-процессуального риска может привести к излишней бюрократизации процесса ради «соблюдения прав и свобод граждан». Под эгидой «борьбы» за обеспечение прав и свобод граждан при взаимодействии их с органами государственной власти пытаются выделить и урегулировать все действия, совершаемые государственными служащими (должностными лицами), минимизируя объем административного усмотрения. Но всё это может привести и к обратному эффекту, когда при возникновении нетипизированной управленческой ситуации существующие административные регламенты не смогут решить проблемы гражданина, так как государственный служащий действует только в соответствии с конкретным административным регламентом.

¹ См.: Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М., 2008. С. 732–735 ; Попов Л. Л., Сладкова А. В. Сущность и виды административно-процедурной деятельности // Административные процедуры. М. : Норма : Инфра-М, 2017. С. 17.

² См.: Попов Л. Л., Сладкова А. В. Административные процедуры как правовая форма административного процесса // Административные процедуры. М. : Норма : Инфра-М, 2017. С. 27.

³ См.: Старостин С. А. Современные проблемы правового регулирования административных процедур в предпринимательской деятельности // Lex Russica. 2018. № 8. С. 107.

⁴ См.: Шмидт-Ассманн Э. Кодификация законодательства об административных процедурах : традиции и модели // Ежегодник публичного права 2017 : Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М. : Инфотропик Медиа, 2017. С. 333.

⁵ См.: Тихомиров Ю. А. Правоприменение : от эпизодичности к целевой результативности // Журнал рос. права. 2017. № 1.

⁶ См.: Шмидт-Ассманн Э. Указ. соч. С. 336–337.

⁷ См.: Стариков Ю. Н. Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 3 (22). С. 23–24.

⁸ См.: Общее административное право : учебник : в 2 ч. Воронеж : Издат. дом ВГУ, 2017. Ч. 2: Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ). С. 235.

⁹ См.: Шмидт-Ассманн Э. Указ. соч. С. 346–348.

¹⁰ См.: Давыдов К. В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 48.

¹¹ На наш взгляд, речь необходимо вести не о волнах, а об этапах (прим. авт.).

¹² См.: Агамагомедова С. А. Административные барьеры при прохождении таможенного контроля : понятие, виды и способы преодоления // Журнал рос. права. 2017. № 6.

¹³ См.: Емельянов Е. В. США : наука и внешнеэкономическая экспансия. М. : Наука, 2008. С. 13.

¹⁴ См.: Комаров М. А., Прокопьев А. И. Развитие правового симбиоза цифровой и реальной экономики // Право. Общество. Образование. С. 115.

¹⁵ См.: Тымчук Ю. А. Новый вектор развития законодательства о государственной регистрации прав на недвижимость : от бумажных свидетельств до блокчейна // Международный студенческий научный вестник. 2017. № 5. С. 128.

¹⁶ См.: Малинецкий Г. Г., Митин Н. А. Блокчейн : перспективы технологии и ее влияния на управление и экономику страны // Управление развитие крупномасштабных систем MLSD'2017 : труды десятой Международ. конф. М. : Инт-т проблем управления им. В. А. Трапезникова РАН, 2017. С. 46–50.

¹⁷ Под программно-аппаратным комплексом в данной работе понимается совокупность программных и технических средств, способных принимать заданные определенным алгоритмом решения, в том числе и административные (прим. авт.).

¹⁸ Об автоматизации и ускорении процесса развития правоотношений см.: П. П. Серков. Правоотношение (Теория и практика современного правового регулирования) : в 3 ч. М. : Норма, 2018. Ч. 1. С. 46.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Спиридонов П. Е., кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права
e-mail: pavelspiridonov@rambler.ru
тел.: 8 (911) 220-89-66

St. Petersburg University of State Fire Service of the Ministry of the Russian Federation for Civil Defense, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters
Spiridonov P. E., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Theory and History of State and Law Department

e-mail: pavelspiridonov@rambler.ru
tel.: 8 (911) 220-89-66

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОСУДИЯ

УДК 342.9

中华人民共和国行政诉讼法 (2015 年修正版)*

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ КОДЕКС
КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ
(редакция, действующая с 2015 г.)

ADMINISTRATIVE PROCEDURE LAW
OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA
(revised in 2015)

(адаптивный перевод К. О. Огневой, перевод с кит. А. А. Малинского)

(Принят второй сессией 7 созыва Всекитайского собрания народных представителей 4 апреля 1989 г., обнародован Указом Председателя КНР № 16 от 4 апреля 1989 г., вступил в силу 1 октября 1990 г.; с поправками, внесенными Решением Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей «О внесении изменений в Административный процессуальный кодекс Китайской Народной Республики» от 1 ноября 2014 г., вступили в силу 1 мая 2015 г.)

Оглавление

Раздел 1. Общие положения.

Раздел 2. Подведомственность.

Раздел 3. Подсудность.

Раздел 4. Участники процесса.

Раздел 5. Доказательства.

Раздел 6. Предъявление иска и принятие его к производству.

Раздел 7. Рассмотрение дела и вынесение решения.

Глава 1. Общие положения.

Глава 2. Общий порядок судебного разбирательства в суде первой инстанции.

Глава 3. Упрощенное производство.

Глава 4. Порядок рассмотрения дел в суде второй инстанции.

Глава 5. Порядок судебного контроля.

Раздел 8. Исполнение решений суда.

Раздел 9. Производство по делам, связанным с участием иностранных лиц.

Раздел 10. Дополнительные положения.

Раздел 1. Общие положения

Статья 1

Настоящий закон принят на основании Конституции в целях гарантии справедливого и своевременного рассмотрения народными судами административных дел, разрешения административных споров, защиты прав и законных интересов

сов граждан, юридических лиц и иных организаций, а также в целях надзора за осуществлением административными органами своих полномочий в соответствии с законом.

Статья 2

Граждане, юридические лица или иные организации, считающие, что административные действия административных органов и сотрудников административных органов нарушают их права и законные интересы, имеют право в соответствии с данным законом обратиться с иском в народный суд.

* Официальный сайт Всекитайского собрания народных представителей. URL: <http://npc.people.com.cn>

© Огнева К. О., Малинский А. А., перевод на русский язык, 2019

Названные в предыдущем абзаце административные действия включают в себя административные действия организаций, уполномоченных законами, правилами и регламентами.

Статья 3

Народные суды должны гарантировать право подачи иска гражданам, юридическим лицам и иным организациям и в соответствии с законом принимать к своему производству подлежащие такому принятию административные дела.

Административные органы и их сотрудники не должны вмешиваться или препятствовать народным судам в принятии к рассмотрению административных дел.

Ответственные лица административных органов, действия которых обжалуются, должны явиться в суд и выступить ответчиком, а в случае невозможности явиться в суд они должны поручить явку в суд соответствующему сотруднику административного органа.

Статья 4

Народные суды в соответствии с законом осуществляют правосудие по административным делам независимо, не подвергаясь вмешательству административных органов, общественных организаций и частных лиц.

Народные суды для рассмотрения административных дел создают административные судебные коллегии.

Статья 5

Народные суды, рассматривая административные дела, берут за основу факты и при этом руководствуются законом.

Статья 6

Народные суды, рассматривая административные дела, проверяют законность административных действий.

Статья 7

Народные суды при рассмотрении административных дел в соответствии с законом реализуют систему правосудия, основанную на коллегиальности рассмотрения, возможности отводов, открытости судопроизводства и в порядке, при котором решение суда второй инстанции является окончательным.

Статья 8

Стороны в административном процессе равны.

Статья 9

Участвуя в административном процессе, граждане всех национальностей имеют право пользоваться своими национальным языком и письменностью.

В районах компактного проживания национальных меньшинств или совместного проживания многих национальностей народные суды должны осуществлять судопроизводство и из-

давать правовые документы на общепринятом языке и письменности данной национальности.

Народные суды должны обеспечивать перевод участникам процесса, не достаточно хорошо владеющим общепринятым языком и письменностью национальности данной местности.

Статья 10

Стороны в административном деле имеют право выступать в прениях.

Статья 11

Народная прокуратура имеет право осуществлять правовой надзор за административным процессом.

Раздел 2. Компетенция судов

Статья 12

Народные суды принимают к своему производству следующие предъявленные гражданами, юридическими лицами или иными организациями иски:

1) о несогласии с административным арестом, временным изъятием или аннулированием разрешений и лицензий, предписаниями о прекращении производственной деятельности и иной деятельности в сфере торговли и оказания услуг, конфискацией незаконно полученного имущества, предметов, изъятых из оборота, и орудий правонарушения, штрафами, предупреждениями и иными видами административных наказаний;

2) о несогласии с ограничением личных свобод или с опечатаванием, арестом имущества, блокированием счетов и другими административными мерами принуждения или административным принудительным исполнением;

3) о несогласии с отказом административного органа в выдаче административного разрешения (лицензии) или с непредставлением административным органом в установленный законом срок ответа на ходатайство о выдаче административного разрешения (лицензии), либо о несогласии с иными решениями административных органов, касающихся административного разрешения (лицензирования);

4) о несогласии с решениями административного органа об удостоверении права собственности или права пользования на землю, полезные ископаемые, реки, леса, горы, степи, целинные земли, отмели, акватории и другие природные ресурсы;

5) о несогласии с решениями о взысканиях сумм и реквизициях имущества, а также с решениями о компенсации;

6) об отказе административного органа в ходатайстве о выполнении установленной законом обязанности по защите личных, имущественных и иных прав и законных интересов или о непредставлении административным органом

в установленный законом срок ответа на это ходатайство;

7) о признании административного органа нарушающим право хозяйственной самостоятельности или право хозяйствования на условиях сельского земельного подряда, право хозяйствования сельской землей;

8) о признании административных органов злоупотребляющими административной властью в устранении или ограничении конкуренции;

9) о признании незаконными действий административных органов по привлечению денежных средств, распределению расходов либо о признании незаконным требований административных органов об исполнении иных общественных обязанностей;

10) о признании незаконными невыплат в соответствии с законом административными органами денежных пособий, сумм прожиточного минимума или сумм социального страхования;

11) о признании незаконными или о признании нарушения достигнутых договоренностей при исполнении административным органом соглашений о правительственном франчайзинге, компенсационных соглашений о принудительном отчуждении земли и построек, иных соглашений, о признании незаконными или о расторжении этих соглашений;

12) о признании административных органов посягающими на иные личные, имущественные и другие права и законные интересы.

Кроме правил, установленных предыдущими пунктами, народные суды принимают к производству иные административные дела, по которым возможно предъявить иск в соответствии с законами и постановлениями.

Статья 13

Народные суды не принимают к своему производству следующие иски граждан, юридических лиц или иных организаций:

1) о действиях государства в области национальной обороны, дипломатических отношений и подобных действий;

2) об административных постановлениях и правилах или решениях и приказах, изданных и опубликованных административными органами, и имеющих всеобщую обязательную силу;

3) о решениях административных органов в отношении сотрудников административных органов о поощрениях и наказаниях, назначениях, увольнениях и подобных вопросах;

4) установленных законом административных действий, вытекающих из окончательных решений административных органов.

Раздел 3. Подсудность

Статья 14

Низовые народные суды рассматривают административные дела по первой инстанции.

Статья 15

Народные суды средней ступени рассматривают в первой инстанции следующие административные дела:

1) по искам в отношении административных действий органов Государственного совета или местных народных правительств уровня выше уездного;

2) по делам, рассматриваемым таможей;

3) важные и сложные дела на территории подведомственного района;

4) иные дела, отнесенные законом к компетенции народных судов средней ступени.

Статья 16

Народные суды высшей ступени рассматривают в первой инстанции важные и сложные административные дела на территории подведомственного района.

Статья 17

Верховный суд рассматривает в первой инстанции важные и сложные административные дела всей страны.

Статья 18

Народным судам подсудны административные дела по месту нахождения административного органа, совершившего первоначальное административное действие.

С санкции Верховного народного суда народные суды высшей ступени могут, исходя из реальных обстоятельств судебной работы, определить административные дела, подсудность которых выходит за пределы административных районов нескольких народных судов.

Статья 19

Подсудность административных дел по искам о несогласии с принудительными административными мерами, ограничивающими личные свободы, определяется местонахождением ответчика или местонахождением истца.

Статья 20

Административные иски, связанные с недвижимым имуществом, рассматриваются народными судами по месту нахождения этого недвижимого имущества.

Статья 21

Если дело подсудно двум и более народным судам, то истец может выбрать среди них один для предъявления иска. Если истец обратился с иском в оба указанных народных суда, то дело подсудно суду, в котором иск был зарегистрирован первым.

Статья 22

Если народный суд обнаружит, что принятое к производству дело не относится к его подсуд-

ности, он должен передать это дело в народный суд, к подсудности которого оно относится и который должен принять дело к своему производству. Если принявший переданное ему дело суд посчитает, что данное дело в соответствии с правилами ему неподсудно, то он не может самостоятельно снова его перенаправить, и должен обратиться с письменной просьбой об определении подсудности в вышестоящий суд.

Статья 23

Если имеющий юрисдикцию народный суд в силу особых причин не может ее осуществлять, то подсудность определяет вышестоящий народный суд.

При возникновении между народными судами спора о подсудности он разрешается путем консультаций между ними. В случае недостижения соглашения об определении подсудности ее определяет по обращению этих народных судов вышестоящий для них суд.

Статья 24

Вышестоящие народные суды имеют право рассматривать в первой инстанции административные дела, подсудные нижестоящим народным судам.

Если нижестоящий народный суд полагает, что относящееся к его юрисдикции административное дело в первой инстанции подлежит рассмотрению вышестоящим народным судом или подсудность подлежит определению вышестоящим народным судом, то он может письменно обратиться в вышестоящий народный суд для принятия соответствующего решения.

Раздел 4. Участники процесса

Статья 25

Противоположные стороны административных действий, а также иные граждане, юридические лица и организации, интересы которых затрагиваются административными действиями, имеют право предъявить иск.

В том случае, если имеющий право предъявить иск гражданин умер, иск может предъявить его близкий родственник.

Если имеющие право предъявить иск юридическое лицо или иная организация прекратили свою деятельность, иск может предъявить юридическое лицо или иная организация — их правопреемники.

Статья 26

Административные органы, совершившие административные действия, к которым граждане, юридические лица и иные организации непосредственно обращаются в народный суд с иском, являются ответчиками.

Если пересмотревший первоначальное административное действие административный

орган с ним согласится, то совершивший первоначальное административное действие орган и пересмотревший первоначальное административное действие орган будут являться ответчиками; если пересматривающий орган изменит первоначальное административное действие, то ответчиком будет являться он.

Если пересматривающий орган в установленный законом срок не вынесет решение, то ответчиком будет являться административный орган, совершивший первоначальное административное действие, в связи с которым граждане, юридические лица или иные организации обратились в суд с иском. В случае подачи иска на бездействие пересматривающего органа, ответчиком будет являться пересматривающий орган.

Если два вышеуказанных административных органа совершили одинаковое административное действие, то они будут являться ответчиками.

Если административное действие совершено организацией по поручению административного органа, то ответчиком является поручивший административный орган.

При ликвидации административного органа или изменении его полномочий ответчиком является административный орган, к которому эти полномочия перешли.

Статья 27

Если сторона или обе стороны имеют два и более лица, а административные дела возникли из одинаковых или однородных административных действий и суд считает возможным соединить такие дела в одно производство, то при согласии сторон, они рассматриваются в одном производстве.

Статья 28

Если в рамках одного судопроизводства сторона имеет большое количество лиц, то судебное разбирательство может осуществляться с участием выбранного ими представителя. Процессуальные действия представителя имеют силу в отношении представляемых им лиц, однако изменение или отказ от исковых требований представителем или признание им исковых требований противной стороны требуют согласия представляемых им лиц.

Статья 29

Граждане, юридические лица или иные организации, интересы которых затрагиваются обжалуемым административным действием, но не обратившиеся с иском, или чьи интересы затрагиваются результатами рассмотрения дела, могут в качестве третьих лиц¹ ходатайствовать о своем участии в деле или по уведомлению народного суда принимают участие в деле.

Если решением народного суда на третьих лиц возлагаются обязанности или умаляются их пра-

ва, то третьи лица имеют право в соответствии с законом обжаловать это решение.

Статья 30

Граждане, не обладающие процессуальной дееспособностью, принимают участие в процессе через своих законных представителей. Если законные представители уклоняются от обязанности представительства, перекладывая ее друг на друга, то народный суд определяет быть представителем в процессе одного из них.

Статья 31

Стороны и законные представители могут поручить быть процессуальными представителями одному или двум лицам.

Следующим лицам может быть поручено быть процессуальными представителями:

- 1) адвокатам, низовым работникам сферы юридических услуг;
- 2) близким родственникам или сотрудникам сторон;
- 3) гражданам, рекомендованным расположенными по месту нахождения стороны общинами, учреждениями и иными заинтересованными общественными организациями.

Статья 32

Адвокаты, участвующие в качестве процессуальных представителей, вправе в соответствии с установленным порядком знакомиться с материалами, имеющими отношение к данному делу, снимать с них копии, проводить расследование в отношении соответствующих организаций и граждан, собирать имеющие отношение к данному делу доказательства. В отношении сведений, касающихся государственных секретов, коммерческой и личной тайны, им следует сохранять тайну в соответствии с законом.

Стороны и их процессуальные представители имеют право в соответствии с правилами знакомиться путем прочтения с материалами судебного дела и делать с них копии, за исключением их содержания, касающегося государственных секретов, коммерческой и личной тайны.

Раздел 5. Доказательства

Статья 33

Доказательства включают в себя:

- 1) письменные доказательства;
- 2) вещественные доказательства;
- 3) аудио-, видеоматериалы;
- 4) электронные доказательства;
- 5) показания свидетелей;
- 6) объяснения сторон;
- 7) заключения экспертов;
- 8) протоколы осмотра, составляемые специалистами (и которым указание на осмотр дает народный суд), протоколы осмотра места происшествия.

Вышеперечисленные доказательства могут служить основанием для установления фактических обстоятельств дела только после их проверки на соответствие действительности судом.

Статья 34

Ответчик несет бремя доказывания в отношении произведенного им административного действия и должен представить доказательства правомерности совершенного им административного действия и нормативные документы, послужившие основанием для его совершения.

Если ответчик не представил доказательство или без уважительных причин пропустил срок его представления, то он считается не имеющим соответствующих доказательств, кроме случаев представления доказательств третьими лицами, если административное действие касается их прав и законных интересов².

Статья 35

В ходе судопроизводства ответчик и его процессуальный представитель не могут самостоятельно собирать доказательства в отношении истца, третьих лиц и свидетелей.

Статья 36

Если ответчиком во время совершения административного действия уже были собраны доказательства, но он не имеет возможности их представить в силу событий непреодолимой силы или иных уважительных причин, то с разрешения народного суда ему может быть предоставлена отсрочка для их представления.

Если истцом или третьим лицом будут представлены доводы или доказательства, которые не были ими представлены в ходе досудебного производства по административному действию, то ответчик с разрешения народного суда также может представить дополнительные доказательства.

Статья 37

Истец может представить доказательства, свидетельствующие о незаконности административного действия. Неубедительность представленных доказательств не освобождает ответчика от бремени доказывания.

Статья 38

В ходе дела по иску о невыполнении ответчиком установленных законом обязанностей истец должен представить доказательства обращения к ответчику с ходатайством, за исключением одного из следующих случаев:

- 1) ответчик должен в силу занимаемой должности по своей инициативе исполнить установленную законом обязанность;
- 2) истец не может представить доказательств обращения к ответчику с ходатайством по уважительной причине.

По делам об административной компенсации ущерба истец должен представить доказатель-

ства того, что ущерб был причинен административным действием. Если у истца нет возможности представить доказательства ввиду причин, вызванных ответчиком, то обязанность доказывания ложится на ответчика.

Статья 39

Народный суд имеет право требовать у сторон представления или дополнения доказательств.

Статья 40

Народный суд имеет право истребовать доказательства у соответствующих административных органов, а также иных организаций и граждан.

Статья 41

Следующие доказательства, имеющие отношение к рассматриваемому делу, не могут быть самостоятельно добыты истцом или третьим лицом, иначе как путем заявления перед народным судом ходатайства об их истребовании:

- 1) доказательства, хранящиеся у государственных органов и требующие истребования народным судом;
- 2) доказательства, касающиеся государственных секретов, коммерческой и личной тайны;
- 3) иные доказательства, которые не могут быть самостоятельно добыты в силу объективных причин.

Статья 42

Если доказательства могут быть утеряны или в дальнейшем их будет невозможно или трудно получить, народный суд, по ходатайству участников процесса или по собственной инициативе принимает меры по сохранности этих доказательств.

Статья 43

Доказательства должны быть предъявлены в судебном заседании и подвергнуты сомнению сторонами. Доказательства, касающиеся государственных секретов, коммерческой и личной тайны, не могут быть представлены в открытом судебном заседании.

Народный суд должен в установленном законом порядке всесторонне и объективно проверить и подтвердить подлинность доказательств. В судебном решении народный суд должен объяснить причину непринятия доказательства.

Доказательства, добытые незаконными методами, не могут быть положены в основу доказанности фактов по делу.

Раздел 6. Предъявление иска и принятие его к рассмотрению

Статья 44

В отношении административных дел, находящихся в компетенции народного суда, граждане, юридические лица или иные организации могут сначала ходатайствовать перед административ-

ным органом об их пересмотре и, в случае несогласия с решением, принятым по результатам пересмотра дела, обратиться с иском в народный суд, либо указанные лица вправе непосредственно обратиться в народный суд.

Если законом или постановлениями установлено, что сначала необходимо обратиться к административному органу с ходатайством о пересмотре и только затем, при несогласии с решением, принятым по результатам пересмотра дела, – в народный суд с иском, – то необходимо руководствоваться этим законом или постановлением.

Статья 45

Граждане, юридические лица или иные организации, не согласные с решениями, принятыми по результатам пересмотра дела, вправе обратиться в народный суд с иском в течение 15 дней со дня получения решения о пересмотре дела. Если административные органы затягивают с вынесением решения, лицо, подавшее ходатайство, может обратиться в народный суд с иском в течение 15 дней со дня истечения срока, установленного для пересмотра дела, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Статья 46

Граждане, юридические лица или иные организации, непосредственно обращающиеся в народный суд с иском, вправе обратиться с иском в течение 6 месяцев с того момента, как они узнали или должны были узнать о состоявшемся административном действии, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Народный суд отказывает в принятии иска по делам о недвижимом имуществе, если со дня совершения административного действия прошло более 20 лет; по иным делам – если со дня совершения административного действия прошло более 5 лет.

Статья 47

Граждане, юридические лица или иные организации обращаются в административные органы с ходатайством об исполнении обязанности по защите их личных и имущественных прав, иных прав и законных интересов. Граждане, юридические лица или иные организации могут обратиться в народный суд с иском, если административные органы не исполнили эту обязанность в течение 2 месяцев со дня получения ходатайства. Если законом или правилами установлены иные сроки исполнения административными органами этой обязанности, то применяются эти закон или правила.

В экстренных случаях граждане, юридические лица или иные организации, ходатайствующие перед административным органом об исполнении обязанности по защите их личных и имущественных прав, иных прав и законных интересов,

обращаются с иском вне сроков, установленных предыдущим абзацем.

Статья 48

Если срок подачи иска был пропущен гражданами, юридическими лицами или иными организациями в силу обстоятельств непреодолимой силы или по иным не зависящим от них причинам, то этот срок не засчитывается в срок, необходимый для подачи иска.

Граждане, юридические лица или иные организации, пропустившие срок подачи иска в силу иных исключительных обстоятельств, чем те, которые указаны в предыдущем абзаце, в течение 10 дней со дня устранения препятствий для обращения с иском могут ходатайствовать о продлении этого срока перед народным судом, который продляет срок или отказывает в этом.

Статья 49

Подача иска должна отвечать следующим условиям:

- 1) истцами могут быть граждане, юридические лица или иные организации, отвечающие требованиям статьи 25 настоящего Кодекса;
- 2) имеется четко установленный ответчик;
- 3) имеются конкретные исковые требования и фактическая основа;
- 4) иск должен относиться к компетенции и подсудности народного суда.

Статья 50

Иск предъявляется посредством подачи в народный суд искового заявления с копиями по числу ответчиков.

Если написание искового заявления явно затруднительно, то иск заявляется устно путем внесения его народным судом в протокол, о чем издается подтверждающий документ с датой и о нем уведомляется противоположная сторона.

Статья 51

Народный суд, получив соответствующее требованием настоящего закона исковое заявление, должен зарегистрировать его и возбудить дело.

В том случае, если сразу невозможно решить, соответствует ли исковое заявление требованиям настоящего Кодекса, исковое заявление должно быть принято, об этом выдается письменное подтверждение с отметкой о дате приема и в течение 7 дней должен быть решен вопрос о возможности возбуждения дела. Если иск не соответствует требованиям, то выносится решение об отказе в возбуждении дела. В решении должны быть четко указаны причины отказа в возбуждении дела. В случае несогласия с решением истец может его обжаловать.

Если содержание искового заявления является неполным или имеются иные ошибки, то сторонам должны быть даны указания и разъяснения и они однократно уведомляются о том, что имен-

но необходимо дополнить в содержании искового заявления. Не допускается отказ в принятии искового заявления без указаний и разъяснений о причинах его несоответствия требованиям.

Об отказе в принятии искового заявления, о невыдаче после принятия искового заявления письменного подтверждения, а также при отсутствии однократного уведомления о том, чем именно необходимо дополнить исковое заявление, стороны могут подать жалобу в вышестоящий народный суд, который должен дать указание исправить допущенные нарушения и в соответствии с законом наложить взыскание на непосредственно ответственных за это руководителей и сотрудников.

Статья 52

Если народный суд не возбудил дело и снова вынес решение об отказе в возбуждении дела, то стороны могут подать иск в вышестоящий народный суд. Если вышестоящий народный суд считает, что иск соответствует требованиям, то он должен возбудить дело и рассмотреть его, а также может дать указание иному нижестоящему суду возбудить дело и его рассмотреть.

Статья 53

Граждане, юридические лица или иные организации, которые полагают, что нормативные документы министерств и ведомств Государственного совета КНР, местных народных правительств и их министерств и ведомств, на которых основаны административные действия, не соответствуют закону, во время предъявления иска могут одновременно обратиться с просьбой о проведении проверки данных нормативных документов.

Установленные предыдущими абзацами нормативные документы не охватывают регламенты³.

Раздел 7. Рассмотрение дела и вынесение решения

Глава 1. Общие положения

Статья 54

Народный суд рассматривает административные дела в открытом судебном заседании, за исключением дел, касающихся государственной тайны, личной тайны и иных установленных законом дел.

Дела, касающиеся коммерческой тайны, могут быть рассмотрены в закрытом судебном заседании по соответствующему ходатайству сторон.

Статья 55

Сторона, считающая, что судебный работник имеет заинтересованность в данном деле или имеет к нему иное отношение, которые могут повлиять на справедливость рассмотрения дела, имеет право ходатайствовать о его отводе.

Если судебный работник считает, что он име-

ет заинтересованность в данном деле или имеет к нему иное отношение, то он должен заявить самоотвод.

Установленное предыдущими абзацами применяется к секретарям, переводчикам, экспертам, специалистам.

Отвод председательствующего по делу председателя суда рассматривает судебная коллегия; отвод судебного работника решает председатель суда; отвод иных сотрудников решается председательствующим. Не согласные с решением стороны могут ходатайствовать о пересмотре.

Статья 56

Обжалование административного действия не приостанавливает его исполнение. Однако при следующих обстоятельствах выносится решение о приостановлении его исполнения:

1) ответчик считает необходимым приостановить его исполнение;

2) истец или заинтересованное лицо ходатайствует о приостановлении его исполнения и народный суд считает, что совершение административного действия может привести к невозможному или трудноисполнимому ущербу, и при этом такое приостановление не вредит государственным и общественным интересам;

3) народный суд считает, что совершение административного действия может нанести серьезный ущерб государственным или общественным интересам;

4) приостановление совершения административного действия установлено законом или постановлениями.

Стороны, не согласные с решением о приостановлении совершения или с решением об отказе в приостановлении совершения административного действия, могут один раз ходатайствовать о пересмотре этих решений.

Статья 57

Народный суд по искам против административных органов по делам о выплате денежных пособий, пособий по обеспечению прожиточного минимума, страховых сумм по страхованию от производственного травматизма и лечебно-социальному страхованию на основании ходатайства истца может принять решение о предварительном исполнении требований истца, если имеется ясность правоотношений и в случае, если необеспечение такого предварительного исполнения окажет серьезное влияние на жизнь истца.

В случае несогласия с решением о предварительном исполнении стороны могут один раз ходатайствовать о его пересмотре. Во время пересмотра предварительное исполнение по судебному решению не прекращается.

Статья 58

Если вызванный судебной повесткой истец без уважительной причины отказывается являться в народный суд или покинул судебное заседание без разрешения народного суда, то народный суд может самостоятельно прекратить производство по делу; если ответчик без уважительной причины отказывается являться в народный суд или покинул судебное заседания без разрешения народного суда, то народный суд может вынести решение по существу в его отсутствие.

Статья 59

При наличии у участника судопроизводства или иных лиц одного из следующего поведения народный суд, исходя из наличия смягчающих или отягчающих обстоятельств, может выразить общественное порицание или предписать письменно раскаяться или наложить штраф в размере не более 10 000 юаней или арестовать на срок не более 15 суток; при наличии состава преступления эти лица привлекаются к уголовной ответственности:

1) лица, которые обязаны содействовать расследованию и исполнительному производству, без причин уклоняются от исполнения или отказываются исполнять решение народного суда об оказании содействия расследованию или исполнять уведомление народного суда об оказании содействия исполнительному производству, препятствуют расследованию и исполнительному производству;

2) лица фальсифицируют, укрывают или уничтожают доказательства, представляют подложные материалы, препятствуют рассмотрению дела народным судом;

3) лица склоняют иных лиц к даче заведомо ложных показаний, подкупают их в целях дачи заведомо ложных показаний, угрозами заставляют их дать заведомо ложные показания или угрожают свидетелям, препятствуют даче ими показаний;

4) лица скрывают, перемещают, реализуют, уничтожают опечатанное или арестованное имущество;

5) лица обманом, угрозами или иными незаконными методами заставляют истца отказаться от своих исковых требований;

6) лица насильем, угрозами или иными методами препятствуют исполнению своих должностных обязанностей сотрудниками народного суда, путем скандалов в судебном заседании, нападения на участников судебного заседания и иными способами нарушающими порядок работы народного суда;

7) лица запугивают судей народного суда или иных работников народного суда, участников судопроизводства, лиц, способствующих рассле-

дованию или исполнительному производству, оскорбляют их, клеветают на них, фабрикуют против них ложное обвинение, дерутся с ними, подвергают их массовой травле или мстят им.

При наличии одного из установленных предыдущими пунктами действий, совершенных организацией, народный суд может подвергнуть штрафу или аресту главное ответственное за эти действия лицо или непосредственно ответственных за эти действия лиц данной организации; при наличии состава преступления привлечь их к уголовной ответственности.

Взыскания в виде штрафа и ареста требуют санкции председателя народного суда. В случае несогласия стороны могут один раз ходатайствовать о пересмотре решения о наложении данного взыскания в вышестоящий народный суд. В ходе такого пересмотра исполнение взыскания в виде штрафа или ареста не приостанавливается.

Статья 60

Рассматривая административные дела, народный суд не занимается примирением. Однако он может примирять по делам об административных компенсации и возмещении, а также по делам об использовании административными органами установленных законами и правилами права действовать по собственному усмотрению.

В ходе примирения необходимо руководствоваться принципами добровольности и законности, не допускается причинение вреда интересам государства, общественным интересами законным правам и интересам иных лиц.

Статья 61

Если в ходе административного судопроизводства, касающегося решений административных органов об административных разрешениях, регистрациях, взиманиях сумм, реквизициях имущества и решений административных органов по гражданско-правовым спорам, сторона ходатайствует о разрешении связанного с этими решениями гражданско-правового спора, то народный суд может рассмотреть этот гражданско-правовой спор в одном производстве.

Если в ходе административного судопроизводства народный суд считает, что основанием рассмотрения административного дела должно являться решение, принимаемое в порядке гражданского судопроизводства, то он может прекратить производство по административному делу.

Статья 62

Если до того, как народный суд провозгласил свое решение или определение по административному делу, истец заявит ходатайство об отказе от иска или ответчик изменит свои административные действия и истец с ними согласится и одновременно заявит ходатайство об отказе от

иска, то решение о возможности принятия такого отказа принимает народный суд.

Статья 63

Народный суд, рассматривая административное дело, основывается на законе, административных постановлениях⁴ и местных постановлениях⁵. Местные постановления применяются по административным делам, возникшим в данном административном районе.

Народный суд, рассматривая административные дела национальных автономных районов, основывается на действующих в них положениях об автономии и положениях, регулирующих отдельные сферы деятельности вне положений об автономии.

Народный суд, рассматривая административные дела, придерживается регламента.

Статья 64

Если в ходе рассмотрения административного дела народный суд по результатам проверки посчитает, что установленный статьей 53 настоящего Кодекса нормативный правовой акт не соответствует закону, то он не рассматривает его как основание для признания законности административного действия и одновременно направляет в принявший этот нормативный правовой акт орган предложение по приведению его в соответствие с законом.

Статья 65

Народный суд должен предать гласности вступившие в законную силу решения и определения и представить их для всеобщего ознакомления, за исключением решений и определений, содержание которых касается государственной, коммерческой или личной тайны.

Статья 66

Если в ходе рассмотрения административного дела народный суд считает, что руководители административных органов, а равно их непосредственно ответственные сотрудники нарушили закон или дисциплину, то он должен передать соответствующие материалы в контрольный орган, данный административный орган или административный орган одной ступенью выше; если народный суд считает, что имеются признаки преступления, то он должен передать соответствующие материалы в органы общественной безопасности, прокуратуры.

Народный суд в отношении ответчика, вызванного по повестке и отказавшегося без уважительной причины явиться в суд или без разрешения суда покинувшего судебное заседание, может довести до широкого сведения обстоятельства такой неявки или оставления судебного заседания и одновременно с этим внести в адрес контролирующего органа или вышестоящего на одну ступень над ответчиком административно-

го органа судебные рекомендации по наказанию в соответствии с законом главного ответственного лица или непосредственно ответственных лиц.

Глава 2. Общий порядок судебного разбирательства в суде первой инстанции

Статья 67

Народный суд должен в течение 5 дней с момента возбуждения дела направить ответчику копию искового заявления. Ответчик должен в течение 15 дней с момента получения копии искового заявления представить в народный суд доказательство совершенного административного действия и нормативный документ, на котором оно основано, а также возражения на исковое заявление. Народный суд в течение 5 дней с момента получения возражений ответчика должен направить их копию истцу.

Непредставление ответчиком возражений не влияет на рассмотрение дела народным судом.

Статья 68

Народный суд рассматривает административные дела коллегиально в составе судей или судей и народных заседателей. Число членов коллегиального народного суда должно быть не менее 3 человек и быть нечетным.

Статья 69

Если доказательства совершенного административного действия неопровержимы, оно было совершено на основании правильных законов и постановлений и в соответствии с установленным законом порядком или если требования истца относительно исполнения ответчиком установленных законом служебных функций или обязанностей являются неубедительными, народный суд выносит решение об отказе в удовлетворении исковых требований.

Статья 70

При наличии в административном действии одного из следующих обстоятельств народный суд выносит решение об отмене или частичной отмене административного действия и одновременно с этим может вынести решение о повторном совершении ответчиком административного действия:

- 1) недостаточность основных доказательств;
- 2) неправильное применение закона и правил;
- 3) нарушение установленного законом порядка;
- 4) превышение должностных полномочий;
- 5) злоупотребление служебными полномочиями;
- 6) его неясности.

Статья 71

В случае когда народный суд выносит решение о повторном совершении ответчиком адми-

нистративного действия, ответчик не должен его совершать по таким же фактам и мотивам, которые были положены в основу первоначального административного действия.

Статья 72

Если в ходе рассмотрения дела народный суд выяснит, что ответчик не исполняет возложенные на него законом должностные обязанности, то он выносит решение об исполнении ответчиком этих обязанностей в определенный срок.

Статья 73

Если в ходе рассмотрения административного дела народный суд выяснит, что ответчик не исполняет возложенную на него законом обязанность по исполнению общественного долга, то он выносит решение об исполнении ответчиком этого общественного долга.

Статья 74

При наличии одного из следующих обстоятельств народный суд выносит решение о незаконности административного действия, но не отменяет его:

- 1) административное действие в соответствии с законом должно быть отменено, но его отмена может причинить значительный ущерб государственным или общественным интересам;
- 2) порядок совершения административного действия незначительно нарушает закон, однако фактически не влияет на права истца.

При наличии одного из следующих обстоятельств в случаях, когда не требуется отмены административного действия или вынесения решения о приведении его в исполнение, народный суд выносит решение о его незаконности:

- 1) административное действие незаконно, однако не имеет содержание, которое можно отменить⁶;
- 2) ответчик изменил первоначальное незаконное административное действие, а истец по-прежнему требует признать это первоначальное административное действие незаконным;
- 3) ответчик не исполнил или затянул исполнение установленных законом обязанностей, и суд вынес решение о том, что исполнение не имеет смысла.

Статья 75

В том случае, если административное действие исполнено лицом, не имеющим административную правосубъектность, или не основано на обстоятельствах, серьезно и явно нарушающих закон, а истец ходатайствует о признании административного действия не имеющим силы, то народный суд выносит решение о признании его не имеющим силы.

Статья 76

Вынося решение о признании административного действия незаконным или не имеющим

силы, народный суд вместе с тем может вынести решение о предписании ответчику принять меры по исправлению положения; если истцу был причинен ущерб, то на основании закона вынести решение о возложении ответственности за его возмещение на ответчика.

Статья 77

Если административный штраф является явно несоразмерным или иные административные действия, касающиеся определения денежных сумм, являются явно ошибочными, то народный суд может своим решением их изменить.

Вынося решение об изменении денежной суммы народный суд не должен усиливать обязательства истца или уменьшать его права и интересы.

Статья 78

Если ответчик не исполняет в соответствии с законом соглашение, предусмотренное пунктом 11 части 1 статьи 12 настоящего Кодекса, исполняет его не в соответствии с договоренностями или незаконно изменил или расторг его, то народный суд выносит решение о возложении на ответчика обязанности продолжать его исполнение, принять меры по исправлению положения, возместить убытки и другое.

Если ответчик, изменив, расторгнув законное соглашение, предусмотренное пунктом 11 части 1 статьи 12 настоящего Кодекса, однако, при этом не выплатил компенсацию, то народный суд выносит решение о предоставлении такой компенсации.

Статья 79

По делам, в которых соответчиками выступают орган, пересматривавший дело, и орган, исполнивший первоначальное административное действие, народный суд должен вынести решение одновременно в отношении органа, пересматривавшего дело, и органа, исполнившего первоначальное административное действие.

Статья 80

Народный суд публично провозглашает решение в равной мере по делам, которые рассматривались в открытом и закрытом судебном заседании.

Решение суда направляется в течение 10 дней с момента его провозглашения в зале суда; если решение суда оглашалось частями, то после его оглашения оно должно быть незамедлительно выдано на руки.

Во время оглашения решения суда необходимо разъяснить сторонам право на его обжалование, сроки его обжалования и сведения о суде, в который это судебное решение может быть обжаловано.

Статья 81

Народный суд должен вынести решение по первой инстанции в течение 6 месяцев со дня

возбуждения дела. При наличии особых обстоятельств, требующих продления этого срока, решение на это дает народный суд высшей ступени. Если дело рассматривается в первой инстанции в народном суде высшей ступени, то разрешение дает Верховный народный суд.

Глава 3. Упрощенное производство

Статья 82

Если народный суд посчитает, что в рассматриваемых им в первой инстанции следующих административных делах факты ясны, правоотношения точно определены, а спор незначителен, то может рассмотреть дело в порядке упрощенного производства:

- 1) обжалуемое административное действие на основании закона выполнено на месте⁷;
- 2) заявленные требования составляют менее 2000 юаней;
- 3) о раскрытии правительственной информации.

Кроме установленных предыдущими пунктами категорий административных дел, рассматриваемых судом первой инстанции, дело может быть рассмотрено в порядке упрощенного производства только в случае согласия всех сторон.

В случае возврата дела для пересмотра, пересмотра дела в порядке судебного контроля упрощенный порядок не применяется.

Статья 83

В порядке упрощенного производства дела рассматриваются единолично судьей и рассмотрение дела должно быть закончено в течение 45 дней с момента его возбуждения.

Статья 84

Если в ходе рассмотрения административного дела народный суд обнаружит, что оно не может рассматриваться в порядке упрощенного производства, то он выносит определение о рассмотрении дела в общем порядке.

Глава 4. Порядок рассмотрения дел в суде второй инстанции

Статья 85

Стороны, не согласные с решением суда первой инстанции, имеют право в течение 15 дней со дня его получения подать жалобу в вышестоящий суд. Стороны, не согласные с определением суда первой инстанции, имеют право в течение 10 дней со дня его получения подать жалобу в вышестоящий суд. Если срок обжалования пропущен, то решение и определение суда первой инстанции вступают в законную силу.

Статья 86

Народный суд рассматривает дело в апелляционном порядке коллегиально. Если в ходе изучения материалов дела, расследования и допроса сторон не будет представлено новых фактов, до-

казательств или доводов, и народный суд посчитает, что в проведении судебного заседания нет необходимости, то судебное заседание в таком случае можно не проводить.

Статья 87

Народный суд, рассматривая дело в апелляционном порядке, должен всесторонне проверить решение, определение суда первой инстанции и обжалуемое административное действие.

Статья 88

Народный суд, рассматривая дело в апелляционном порядке, должен в течение 3 месяцев со дня получения апелляционной жалобы вынести окончательное судебное решение. При наличии особых обстоятельств продление этого срока допускается с разрешения народного суда высшей ступени, а при продлении этого срока при рассмотрении дела в апелляционном порядке в народном суде высшей ступени — с разрешения Верховного народного суда.

Статья 89

Народный суд, рассматривая дело в апелляционном порядке, в соответствии со следующими обстоятельствами, выносит одно из следующих решений:

1) если факты, установленные решениями и определениями народного суда первой инстанции, являются четкими, а законы и постановления применены правильно, то выносится решение или определение об отказе в удовлетворении апелляционной жалобы и оставлении решения или определения в силе;

2) если факты, установленные решениями и определениями народного суда первой инстанции, являются ошибочными или законы и постановления применены неправильно, то в соответствии с законом решения и определения изменяются, отменяются или изменяются обжалуемые в них административные действия;

3) если существенные факты, установленные решением народного суда первой инстанции, являются нечеткими, а доказательства недостаточными, то дело возвращается на новое рассмотрение в народный суд первой инстанции или решение изменяется после выяснения необходимых фактов;

4) если в решении не указана сторона или решение незаконно вынесено заочно либо имеются другие грубые нарушения установленного законом порядка, то выносит определение об отмене решения и возвращении дела на новое рассмотрение в народный суд первой инстанции.

Народный суд второй инстанции не может повторно вернуть дело на новое рассмотрение по жалобе сторон на решение народного суда первой инстанции, вынесенное после возвращения и повторного рассмотрения им дела.

Если народному суду, рассматривающему дело в порядке обжалования, необходимо изменить первоначальное судебное решение, то он должен одновременно с этим вынести решение в отношении обжалуемого административного действия.

Глава 5. Порядок судебного контроля

Статья 90

Стороны, считающие, что вступившие в законную силу решения, определения явно ошибочны, могут ходатайствовать в вышестоящий народный суд об их пересмотре, однако это не приостанавливает исполнение данных решений, определений.

Статья 91

Народный суд обязан пересмотреть решение в случае, если в ходатайстве стороны содержится одно из следующих обстоятельств:

1) в отказе в возбуждении дела или оставлении иска без рассмотрения явно имеется ошибка;

2) имеются новые доказательства, достаточные для отмены первоначального решения, определения;

3) важнейших доказательств фактов, установленных решением, определением суда, недостаточно или они были приняты народным судом без учета мнения о них сторон по делу либо они являются сфабрированными;

4) в вынесенных решениях, определениях имеется явная ошибка в применении законов или постановлений;

5) нарушение установленного законом порядка судопроизводства могло повлиять на справедливость судебного разбирательства;

6) в решении, определении пропущены иски, требования;

7) правовой документ, на основании которого были вынесены решение, определение, был отменен или изменен;

8) в ходе рассмотрения дела судьей были допущены взяточничество или злоупотребления из корыстной заинтересованности.

Статья 92

Председатели народных судов различного уровня, обнаружив во вступивших в законную силу решениях, определениях возглавляемых ими народных судов одно из указанных в статье 91 обстоятельств либо обнаружив, что примирение было совершено в нарушение принципа добровольности или содержание мирового соглашения незаконно и посчитав, что требуется пересмотр дела, должны передать его на обсуждение судебной коллегии для принятия решения в связи с этим.

Верховный народный суд, обнаружив во вступивших в законную силу решениях, определени-

ях народных судов различных уровней одно из указанных в статье 91 настоящего Кодекса обстоятельств вышестоящие народные суды, обнаружив во вступивших в законную силу решениях, определениях нижестоящих народных судов одно из указанных в статье 91 настоящего Кодекса обстоятельств либо обнаружив, что примирение было совершено в нарушение принципа добровольности или содержание мирового соглашения незаконно, имеют право истребовать и самостоятельно рассмотреть дело или дать указание нижестоящему народному суду пересмотреть дело.

Статья 93

Верховная народная прокуратура в отношении вступивших в законную силу решений и определений народных судов всех уровней, народная прокуратура вышестоящего уровня по отношению к судам нижестоящего уровня в отношении вступивших в законную силу решений и определений народных судов нижестоящего уровня при обнаружении одного из обстоятельств, установленных статьей 91 настоящего Кодекса, или при обнаружении того, что мировое соглашение нарушает государственные или общественные интересы, должны внести на них протест.

Местные народные прокуратуры всех уровней в отношении вступивших в законную силу решений и определений народных судов такого же уровня при обнаружении одного из обстоятельств, установленных статьей 91 настоящего Кодекса, или при обнаружении того, что мировое соглашение нарушает государственные или общественные интересы, могут внести в народный суд того же уровня прокурорские предложения и одновременно с этим довести их до сведения вышестоящей народной прокуратуры, а также могут ходатайствовать перед вышестоящей народной прокуратурой о внесении ей протеста в народный суд того же уровня.

Народные прокуратуры всех уровней в отношении иных незаконных действий судей, допущенных в ходе рассмотрения дела и находящихся за рамками судебного контроля, имеют право внести прокурорские предложения в народный суд такого же уровня.

Раздел 8. Исполнение решений суда

Статья 94

Стороны должны исполнять вступившие в законную силу решения, постановления, мировые соглашения народных судов.

Статья 95

Если граждане, юридические лица или иные организации отказываются исполнять решения, постановления или мировые соглашения, то административные органы или третьи лица могут

ходатайствовать перед народным судом первой инстанции о принудительном их исполнении или же административные органы принудительно исполняют их на основании закона.

Статья 96

Если административный орган отказывается исполнять решения, постановления или мировые соглашения, то народный суд первой инстанции может принять следующие меры:

1) известить банк о перечислении подлежащих возврату штрафов или подлежащих выплате денежных средств со счета данного административного органа;

2) если административный орган не исполнил решения в течение установленного срока, то, начиная со дня истечения этого срока, подвергнуть штрафу ответственное лицо данного административного органа в размере от 50 до 100 юаней за каждый день такой просрочки;

3) предать гласности ситуацию, связанную с отказом исполнения решения административным органом;

4) внести в надзирающий орган или стоящий на одну ступень выше административный орган судебное предложение. Орган, получивший судебное предложение, принимает меры в соответствии с установленным порядком и извещает народный суд о принятых мерах;

5) если отказ в исполнении решений повлек за собой негативный общественный резонанс, то народный суд может подвергнуть аресту непосредственно ответственного руководителя данного административного органа или иных непосредственно ответственных лиц; при наличии отягчающих обстоятельств, образующих состав преступления, привлечь к уголовной ответственности на основании закона.

Статья 97

Если граждане, юридические лица или иные организации в течение установленного законом срока не обратились в народный суд с иском в отношении административного действия и в то же время не исполняют его, административные органы могут ходатайствовать перед народным судом о принудительном их исполнении или же принудительно исполняют их на основании закона.

Раздел 9. Производство по делам, связанным с участием иностранных лиц

Статья 98

Иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные организации, участвующие в административном судопроизводстве в Китайской Народной Республике, пользуются настоящим Кодексом, за исключением иных правил, установленных законом.

Статья 99

Иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные организации, участвующие в административном судопроизводстве в Китайской Народной Республике, имеют одинаковые процессуальные права и несут одинаковые процессуальные обязанности наравне с китайскими гражданами и организациями.

В случае если суды иностранных государств вводят ограничения в отношении административных процессуальных прав граждан и организаций Китайской Народной Республики, народные суды применяют ответные ограничения в отношении административных процессуальных прав граждан и организаций данных государств.

Статья 100

Иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные организации, участвующие в административном судопроизводстве в Китайской Народной Республике, должны поручать участие в процессе адвокатам, состоящим в адвокатском образовании Китайской Народной Республики.

Раздел 10. Дополнительные положения**Статья 101**

Народный суд, рассматривая административное дело, по вопросам сроков, доставки документов, наложения ареста на имущество, проведения судебного заседания, примирения сторон, приостановления и прекращения производства по делу, упрощенного порядка судопроизводства, исполнительного производства, а народная прокуратура – по вопросам надзора за принятием к производству, рассмотрения и разрешения административных дел, исполнения судебных актов – используют правила «Гражданского процессуального кодекса КНР», если они не предусмотрены настоящим Кодексом.

Статья 102

Народный суд, рассматривая административное дело, обязан взимать судебные расходы. Судебные расходы ложатся на сторону, проигравшую дело, а если ответственность несут обе стороны, то они делят судебные расходы между со-

бой. Конкретные способы взимания судебных расходов устанавливаются отдельно.

Статья 103

Настоящий закон вступает в силу с 1 октября 1990 г.

¹ Здесь и далее: третье лицо соответствует понятию «заинтересованное лицо» в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации.

² В этом случае ответчик вправе представить дополнительные доказательства в ответ на представленные доказательства третьими лицами.

³ Под регламентами понимаются создающие права и обязанности, умаляющие права или увеличивающие обязанности граждан, юридических лиц и иных организаций нормативные акты министерств, ведомств и комиссий Госсовета КНР, Народного банка Китая, Государственного ревизионного управления, иных органов, непосредственно подчиненных Госсовету КНР и обладающих функциями административного контроля, а также нормативные акты народных правительств провинций, автономных районов и городов центрального подчинения, народных правительств городов, в которых расположены народные правительства провинций, народные правительства крупных городов с санкции Госсовета КНР.

Под нормативно-правовыми документами министерств и ведомств Государственного совета КНР, местных народных правительств и их министерств и ведомств понимаются нормативно-правовые документы, не создающие права и обязанности и не умаляющие права и не увеличивающие обязанности граждан, юридических лиц и иных организаций.

⁴ Госсовета КНР.

⁵ Собраний народных представителей провинций, автономных районов, городов центрального подчинения и городских округов, имеющих район, и их постоянных комитетов.

⁶ Например, в случаях, когда административное действие на момент вынесения решения суда отменено или заменено административным органом на новое, умерло лицо, чьи права данное действие нарушало, уничтожена вещь, на которую распространялось действие административного действия, административное действие не исполнено ввиду ненаступления условий его исполнения или истечения срока его исполнения.

⁷ Например, назначение административного наказания в виде штрафа или предупреждения без составления протокола.

Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина

Огнева К. О., кандидат юридических наук, преподаватель кафедры гражданского и административного судопроизводства

e-mail: samadha@yandex.ru

Адвокатская палата Московской области

Малинский А. А., адвокат

e-mail: anton22221@yandex.ru

*Moscow State Legal University named after O. E. Kutafin
Ogneva K. O., Candidate of Legal Sciences, Lecturer of
the Civil and Administrative Legal Proceeding Department
e-mail: samadha@yandex.ru*

Chamber of Lawyers of Moscow Region

Malinsky A. A., Lawyer

e-mail: anton22221@yandex.ru

ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

УДК 342.9

С. Б. Тимошинова

Воронежский государственный университет

СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЗАКОННОСТЬЮ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНИЗАЦИЙ, НАДЕЛЕННЫХ ПУБЛИЧНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ: ВОЗМОЖНОСТИ ДОКАЗЫВАНИЯ

В статье рассматриваются особенности доказательственной деятельности по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти, их должностных лиц и организаций, наделенных публичными полномочиями: распределение бремени доказывания, роль суда в определении предмета доказывания и исследования доказательств, а также доказательства и требования, предъявляемые к ним. К л ю ч е в ы е с л о в а: административное судопроизводство, признание незаконными решений, действий (бездействия) органов государственной власти, доказывание, доказательство, бремя доказывания.

JUDICIAL CONTROL OVER THE LEGALITY OF DECISIONS, ACTIONS (INACTION) OF PUBLIC AUTHORITIES AND ORGANIZATIONS VESTED WITH PUBLIC POWERS: POSSIBILITIES OF PROOF

The article considers such features of proving in administrative cases on challenging decisions, action (inaction) of public authorities, their officials and organizations endowed with public powers as burden of proof, the court's role in determining the subject of proof and examination of evidence, moreover evidence and the evidence requirements are also analyzed.

К е y w o r d s: administrative legal proceedings, recognition of unlawful decisions, actions (inaction) of public authorities, proving, probacy, persuasive burden of proof.

Стадию разбирательства административного дела по существу можно обозначить в качестве «решающей» стадии при осуществлении судебного контроля за законностью решений, действий (бездействия) органов публичной власти и организаций, наделенных публичными полномочиями. Административно-процессуальная форма рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, установленная Кодексом административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ)¹, будучи на сегодняшний день дискуссионной категорией в праве, прежде всего, в аспекте соотношения с гражданской процессуальной и арбитражной процессуальными формами, содержит некоторые процессуальные особенности, бесспорно характеризующие ее как самостоятельную и справедливо обусловленную самой спецификой споров. Принципиально важ-

ной особенностью административно-процессуальной формы является изложение в КАС РФ общепроцессуального принципа состязательности и равноправия сторон, реализующегося в нормах о доказывании и доказательствах.

Необходимо отметить, что по вопросу доказательственной деятельности в административных делах в правовой доктрине существуют диаметрально противоположные позиции. Так, М. К. Треушников полагает, что по административным делам «отсутствует как таковой предмет доказывания, отсутствуют доказательства как носители необходимой для дела информации, что означает отсутствие доказывания как логико-практической деятельности, связанной с оперированием судебными доказательствами»². Однако, исходя из общих теоретических положений о доказывании, представляется невозможным согласиться с обозначенной точкой зрения. В процессе судебного разбирательства админи-

стративного дела суд обязан установить объективную истину, в связи с чем подлежит доказыванию наличие или отсутствие определенных фактов, с которыми закон связывает возникновение, изменение или прекращение тех или иных правоотношений.

Судебное доказывание – деятельность суда и лиц, участвующих в деле, направленная на установление истины в конкретном административном деле. Правильное разрешение дела по существу, защита прав и охраняемых законом интересов граждан и организаций возможна только в тех условиях, если суд правильно определит предмет доказывания. В свою очередь, предметом доказывания являются факты, на основе которых суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения сторон, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела.

Правильное определение предмета доказывания имеет важное практическое значение в каждом деле. В контексте рассматриваемой категории дел, предусмотренной гл. 22 КАС РФ, фактом, имеющим значение для суда, является принятие оспариваемого решения или совершение оспариваемого действия. Наличие обозначенного факта необходимо подтвердить, поскольку отсутствие решения или действия приводят к логичному прекращению производства по делу. Подтверждение этого обстоятельства возможно как письменными доказательствами (документами, содержащими решения либо признаки совершенного действия, бездействия), так и свидетельскими показаниями, результатами экспертиз и иными законными способами. В свою очередь, правомерность вынесенного решения или совершенного действия представитель власти также подтверждает ссылками на факты и их нормативные источники.

Принцип состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства при активной роли суда закреплен п. 7 ст. 6 КАС РФ. В свою очередь, ст. 14 КАС РФ особое внимание обращает на обязанность суда принимать предусмотренные Кодексом меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по делу, в том числе подчеркивается активная роль суда в получении по собственной инициативе необходимых доказательств. Кроме того, постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 было также разъяснено, что принцип состязательности и равноправия сторон в административном судопроизводстве выражается в принятии предусмотренных КАС РФ мер для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств

по административному делу, для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств в целях правильного разрешения дела (ч. 1 ст. 63, ч. 8, 12 ст. 226, ч. 1 ст. 306 КАС РФ)³.

Представляется бесспорным, что специфичная модель принципа состязательности и равноправия сторон, закрепленная в КАС РФ, в первую очередь, обусловлена характером и субъектным составом рассматриваемых в порядке административного судопроизводства споров. В связи с этим необходимо отметить, что дополнительно к описанной нами специфике, административно-процессуальная форма рассмотрения дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти и органов местного самоуправления, закрепленная в главе 22 КАС РФ, предусматривает специальную систему требований к процессуальным действиям участников административного судопроизводства, в том числе и специальное распределение обязанностей по доказыванию.

Нормы гл. 22 КАС РФ подробно регламентируют распределение бремени доказывания. Так, в соответствии с ч. 11 ст. 226 КАС РФ на лицо, обратившееся в суд, возлагается обязанность доказывания факта нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление и факта соблюдения сроков обращения в суд, а в соответствии с п. 3–4 ч. 9, ч. 10 ст. 226 КАС РФ на представителей публичной власти возлагается обязанность доказывания факта законности принятых решений, совершенного действия (бездействия).

Институт доказывания, являясь межотраслевым, в научной доктрине рассматривается в нескольких аспектах: как правовой институт, как совокупность процедур, как правовой феномен и в качестве специфической процессуальной деятельности⁴. Рассматривая доказывание по административным делам в качестве процессуальной деятельности, представляется интересным мнение М. М. Голиченко, который выдвинул тезис о том, что в целом доказывание в административном судопроизводстве является исключительно правом для заявителя, и, с обратной стороны, для органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, правомочия по доказыванию являются обязанностью⁵.

В целях реализации представителями публичной власти обязанности по доказыванию ч. 12 ст. 226 КАС РФ суду было предоставлено право истребования необходимых доказательств по собственной инициативе, а в случае непредставления таких доказательств органом, организаци-

ей, лицом, наделенными государственными или иными публичными полномочиями, и несообщения суду о невозможности их представления на указанные орган, организацию, на лицо может быть наложен судебный штраф. Необходимо отметить, что приведенная правовая норма подверглась жесткой критике как носящая декларативный характер, не способствующая цели более быстрого собирания доказательств, в первую очередь, по причине отсутствия реального правового механизма реализации⁶. В связи с этим своевременным стало разъяснение, изложенное в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 13 июня 2017 г. № 21⁷, в соответствии с которым суд вправе с учетом обстоятельств административного дела в целях решения задач административного судопроизводства, реализуя принцип состязательности и равноправия сторон при активной роли суда, возложить на лицо, участвующее в деле, наделенное публичными полномочиями, обязанность по представлению в определенный срок доказательств, возражений в письменной форме, при этом за неисполнение указанной обязанности в соответствии со ст. 3, п. 7 ст. 6, ст. 9, 14, 63, ч. 5 ст. 135, ч. 1 ст. 257 КАС РФ на лицо, участвующее в деле, в том числе на сторону административного судебного процесса, может быть наложен судебный штраф. Кроме того, был разъяснен конкретный механизм взыскания судебного штрафа, наложенного судом в порядке ч. 3 ст. 122 КАС РФ, из личных средств должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления и других органов, организаций, на государственных и муниципальных служащих.

Право по формированию предмета доказывания в административном судопроизводстве принадлежит суду, при этом суд учитывает требования и возражения лиц, участвующих в деле. Согласно ч. 3 ст. 62 КАС РФ обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, определяются судом в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле; при этом суд не связан основаниями и доводами заявленных требований по делам об оспаривании решений, действий (бездействия), принятых или совершенных органами государственной власти, должностными лицами. Однако судебная практика показывает, что зачастую при рассмотрении дел суды неправильно определяют обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, и дают неправильное истолкование закона, что находит соответствующее подтверждение в судебной практике на стадиях обжалования судебных актов⁸.

Необходимо отметить, что КАС РФ называет и факты, не требующие доказывания:

1. Обстоятельства, признанные судом общеизвестными (ч. 1 ст. 64 КАС РФ). Общеизвестными признаются факты, известные широкому кругу лиц, в том числе и составу суда, рассматривающему дело.

2. Обстоятельства, установленные вступившим в законную силу решением суда по ранее рассмотренному им гражданскому или административному делу либо по делу, рассмотренному ранее арбитражным судом (ч. 2 ст. 64 КАС РФ).

3. Вступившие в законную силу приговор суда по уголовному делу, иные постановления суда по этому делу и постановления суда по делу об административном правонарушении являются обязательными для суда, рассматривающего административное дело об административно-правовых последствиях действий лица, в отношении которого вынесены приговор и постановления суда, только по вопросам о том, имели ли место определенные действия и совершены ли они этим лицом (ч. 3 ст. 64 КАС РФ).

4. Обстоятельства, которые признаны сторонами в результате достигнутого ими в судебном заседании или вне судебного заседания соглашения, а также обстоятельства, которые признаны стороной и на которых другая сторона основывает свои требования или возражения (ч. 1 ст. 65 КАС РФ).

Цель судебного доказывания – всестороннее, полное, объективное выяснение всех обстоятельств, которые имеют существенное значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела. Обязанность обеспечить в ходе разбирательства полноту доказательственного материала, которая позволяет установить истину по делу в административном судопроизводстве, возлагается на стороны, других заинтересованных в разрешении дела лиц.

Согласно ч. 1 ст. 59 КАС РФ, доказательствами по административному делу являются полученные в предусмотренном настоящим Кодексом и другими федеральными законами порядке сведения о фактах, на основании которых суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения лиц, участвующих в деле, а также иных обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела.

К судебным доказательствам КАС РФ относит: объяснения лиц, участвующих в деле (ст. 68), и показания свидетелей, полученные в том числе путем использования систем видеоконференц-связи (ст. 69), а также письменные (ст. 70) и вещественные (ст. 72) доказательства, аудио-

и видеозаписи (ст. 76), заключения экспертов (ст. 77–83), электронные документы.

КАС РФ предоставил суду более широкие полномочия по назначению экспертизы по собственной инициативе. В соответствии с ч. 2 ст. 77 КАС РФ наряду со случаями, прямо предусмотренными законом, а также необходимостью проведения экспертизы для проверки заявления о фальсификации, дополнительной или повторной экспертизы суд может назначить проведение экспертизы в связи с выявленными обстоятельствами административного дела и представленными доказательствами. Сформулированные в ч. 2 ст. 77 КАС РФ правила, с одной стороны, направлены на реализацию активной роли суда в процессе судебного доказывания, а с другой – на ограничение права суда назначать экспертизу по собственной инициативе случаями, обозначенными в ч. 2 ст. 77 КАС РФ.

Особо следует отметить, что перечень средств доказывания, закрепленный в ч. 2 ст. 59 КАС РФ, носит закрытый характер. В связи с этим интересным будет обратить внимание на одновременное существование следующих законодательных положений: с одной стороны, ч. 1 ст. 50 КАС РФ не относит консультацию и пояснения специалиста к средствам доказывания; с другой – специалист может отвечать на вопросы, связанные с установлением содержания положений нормативно-правовых актов, норм иностранного права, технических норм, при этом специалист вправе обращать внимание суда на характерные обстоятельства или на особенности доказательств, непосредственно исследуя материалы дела. Тем самым специалист может разрешать вопросы права и факта. Таким образом, остаются неразрешенными следующие правоприменительно важные вопросы: по каким вопросам специалист дает пояснения, а по каким – консультацию; а также, при имеющемся в КАС РФ правиле о занесении в протокол судебного заседания пояснений и консультации, какова их процессуальная разница?

Аналогичные вопросы возникают и при рассмотрении другой новеллы КАС РФ – в случае проведения экспертизы в судебном заседании эксперт может дать устное заключение. Здесь логично возникает вопрос о соотношении значения письменного заключения эксперта и устного заключения эксперта, а также о соотношении устного заключения эксперта с устными пояснениями и консультацией специалиста, основанными на исследовании материалов дела.

После того как суд определит круг необходимых для разрешения дела фактов, он должен решить, какие доказательства необходимо исследовать, чтобы выяснить наличие или отсутствие

этих фактов. Для этого суд определяет, какие из представленных сторонами доказательств могут быть допущены и необходимы ли дополнительные доказательства. Разрешая эти вопросы, суд должен определить, соответствуют ли представленные доказательства предъявляемым к ним законом требованиям.

К требованиям, предъявляемым к судебным доказательствам, относятся: относимость, допустимость, достоверность и достаточность.

Относимость доказательств – это правило, согласно которому суд принимает только те доказательства, которые имеют значение для рассмотрения и разрешения дела. Согласно ст. 60 КАС РФ суд принимает только те доказательства, которые имеют значение для рассмотрения и разрешения административного дела.

Достоверность доказательств – соответствие их действительности. Убедиться в ней – означает выяснить, соответствуют ли действительности данные, содержащиеся в документе, отвечает ли копия документа его оригиналу. Достоверность доказательств оценивается судом. Так, согласно ч. 5–7 ст. 84 КАС РФ при оценке документов или иных письменных доказательств суд обязан с учетом других доказательств убедиться в том, что такие документ или иное письменное доказательство исходят от органа, уполномоченного представлять данный вид доказательств, подписаны лицом, имеющим право на подписание документа, содержат все другие неотъемлемые реквизиты данного вида доказательств. При оценке копии документа или иного письменного доказательства суд выясняет, не произошло ли при копировании изменение содержания копии документа по сравнению с его подлинником, с помощью какого технического приема выполнено копирование, гарантирует ли копирование тождественность копии документа и его подлинника, каким образом сохранялась копия документа. Суд не может считать доказанными обстоятельства, подтверждаемые только копией документа или иного письменного доказательства, если утрачен или не передан в суд подлинник документа, а представленные лицами, участвующими в деле, копии этого документа не тождественны между собой и невозможно установить содержание подлинника документа с помощью других доказательств.

Достаточность доказательств означает, что они позволяют прийти к достоверному выводу о существовании факта, в подтверждение которого они собраны.

КАС РФ расширил (по сравнению с ранее действовавшим процессуальным законодательством) нормативно-правовое регулирование вопроса допустимости доказательств. Так, ч. 1

ст. 61 КАС РФ устанавливает, что доказательства являются допустимыми, если получены в порядке, установленном кодексом. Процессуальная составляющая допустимости доказательств выступает универсальным правовым институтом и включает следующие критерии: 1) надлежащий субъектный состав лиц, осуществляющих процессуальные действия по доказыванию; 2) надлежащий источник фактических данных; 3) соблюдение процессуального порядка собирания, представления и исследования доказательств; 4) установленные законом пределы доказывания на стадиях судопроизводства⁹.

В КАС РФ свойство допустимости доказательств понимается не только как возможность использования определенных средств доказывания для подтверждения наличия или отсутствия обстоятельств по делу, но и как возможность использования только тех средств доказывания, которые определены в ст. 59 КАС РФ, и средств доказывания, полученных в соответствии с требованиями федерального закона (ст. 61 КАС РФ). Таким образом, содержание правила допустимости по КАС РФ включает в себя три компонента: использование только тех средств доказывания, перечень которых определен федеральным законом; использование доказательств, которые получены, собраны в соответствии с требованиями федерального закона; обстоятельства дела, которые в соответствии с законом должны быть подтверждены определенными средствами доказывания, не могут подтверждаться никакими другими доказательствами. При этом особо отмечается, что доказательства признаются судом недопустимыми по собственной инициативе или по ходатайству лица, участвующего в деле. Но из содержания ч. 2 ст. 61 КАС РФ достаточно затруднительно определить, требуется ли в этом случае стороне заявлять ходатайство об исключении доказательств. Исходя из соотношения ч. 2 и 3 ст. 61 КАС РФ можно сделать вывод, что ходатайство о признании доказательств недопустимыми подразумевает под собой именно ходатайство об исключении доказательств. Ранее термин «исключение доказательств» был характерен для арбитражного процесса и только применительно к разрешению заявления о фальсификации доказательств в порядке ст. 161 АПК РФ. В остальных случаях, к примеру, АПК РФ и ГПК РФ не предусматривают возможность исключения доказательства по причине их недопустимости. При таком подходе суд и арбитражный суд лишь при вынесении решения в мотивировочной части по результатам оценки доказательств указывают на несоответствие процессуальной формы доказательства требованиям закона и, соответственно, на недопустимость того или иного доказатель-

ства. Суд и арбитражный суд не могут на этапе рассмотрения дела по существу исключать и возвращать недопустимые доказательства лицу, предоставившему это доказательство. В этом случае до момента удаления суда в совещательную комнату и до ознакомления с судебным решением лицо не располагает сведениями о том, примет ли суд доказательство, в отношении которого заявлено о его недопустимости, или нет.

КАС РФ, вводя правило об исключении доказательства по причине его недопустимости, не раскрывает порядок и этап такого исключения: возможно ли разрешение данного ходатайства непосредственно в судебном заседании либо вопрос об исключении доказательства будет разрешен после удаления суда в совещательную комнату и найдет свое отражение в судебном решении. При исключении судом доказательства на этапе разрешения публичного спора по существу лица, участвующие в деле, понимая, что доказательство не принято судом в качестве допустимого, имеют возможность предоставить дополнительный доказательственный материал. Однако на какой стадии рассмотрения административного дела должен быть разрешен вопрос об исключении доказательства и целесообразно ли разрешать вопрос о допустимости доказательства до вынесения судебного решения, особенно в случае последующего обнаружения ошибки?

При рассмотрении ходатайства об исключении доказательств из административного дела ввиду их недопустимости бремя доказывания обстоятельств, на которых основано ходатайство, возлагается на лицо, заявившее ходатайство (ч. 3 ст. 61 КАС РФ). Согласно ч. 2 ст. 61 КАС РФ суд признает доказательство недопустимым по письменному ходатайству лица, участвующего в деле, или по собственной инициативе. В связи с этим будет логичным предположить, что суд должен обосновать исключение доказательства по причине его недопустимости, если инициатива исключения исходит от него.

Наиболее интересным представляется вопрос об определении момента, с которого доказательство, представленное лицом, участвующим в деле, может потерять юридическую силу. По общему правилу любой доказательственный материал предполагает его исследование по существу. При решении вопроса об утрате доказательством юридической силы необходимо установить, как получено данное доказательство: с нарушением закона или без. По смыслу закона вопрос о недопущении использования доказательств, полученных с нарушением закона, может быть решен только на стадии судебного разбирательства, при вынесении решения на основе оценочных выводов суда. Следовательно, сведе-

ния о фактах, полученные с нарушением закона, на стадиях возбуждения, подготовки и судебного разбирательства имеют статус судебных доказательств и проходят все этапы судебного доказывания. Названная норма фактически санкционирует исследование недопустимого доказательства. Это противоречит ч. 2 ст. 50 Конституции РФ, предусматривающей невозможность использования при осуществлении правосудия доказательств, полученных с нарушением федерального закона, что, по сути, предполагает необходимость немедленного устранения из процесса доказывания того доказательства, в отношении которого установлено нарушение федерального закона. Поэтому нарушение закона при получении доказательства, признанного по этой причине недопустимым и не имеющим юридической силы, является безусловным основанием для его исключения.

Законодатель предусмотрел возможность утраты юридической силы доказательств, полученных с нарушением закона и признанных вследствие этого недопустимыми (ч. 3 ст. 59 КАС РФ), однако, к сожалению, процедура исключения недопустимого доказательства проработана в КАС РФ недостаточно – остались неразрешенными вопросы об определении момента, с которого доказательство, представленное лицом, участвующим в деле, может потерять юридическую силу; кто и когда может заявлять ходатайство об исключении доказательства; каково содержание ходатайства об исключении доказательства; какова процессуальная форма закрепления вывода суда об исключении доказательства.

В заключение необходимо отметить, что изложенные особенности доказывания по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти, их должностных лиц и организаций, наделенных публичными полномочиями, свидетельствуют о том, что в качестве важнейшего средства доказывания в административном судопроизводстве законодателем определено активное участие суда в рассмотрении дела, в частности широкие полномочия по истребованию и выявлению доказательств. Представляется справедливым заметить, что, с одной стороны, такое расширение полномочий суда, безусловно, прогрессивно; с другой – иные но-

веллы КАС РФ могут поставить «слабую» сторону в административном судопроизводстве в затруднительное положение, что в свою очередь, безусловно, требует устранения неточностей законодательных формулировок и разъяснения по вопросам практического использования новелл КАС РФ.

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

² Треушников М. К. Судебные доказательства. М. : Городец, 2004. С. 57.

³ См.: Павленко К. А. Раскрытие доказательств в административном процессе : пробелы и коллизии // Евразийская адвокатура. 2016. № 1(20). С. 34–40.

⁴ См.: Голиченко М. М. Влияние правовой политики государства на доказывание в гражданском процессе // Правовая политика и правовая жизнь. 2006. № 1. С. 38–47.

⁵ См., например: Терехова Л. А. Кодекс административного судопроизводства РФ о возможности оспорить в суде неправомерные действия и решения // Вестник ОмГУ. Серия: Право. 2015. № 3 (44). С. 205–211 ; Павлова М. С. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : достоинства и недостатки правового регулирования дел об оспаривании решений, действий, бездействия органов государственной власти // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 5. С. 40–45.

⁶ О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13 июня 2017 г. № 21 // Российская газета. 2017. № 132.

⁷ Определение Верховного Суда РФ от 28 сентября 2016 г. № 18-КГ16-103. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ См., например: Определение Верховного Суда РФ от 28 сентября 2016 г. № 18-КГ16-103. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Определение Верховного Суда РФ от 8 июня 2017 г. № 51-КГ17-3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Определение Верховного Суда РФ от 27 апреля 2017 г. № 18-КГ16-190. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Кассационное определение Верховного Суда РФ от 27 апреля 2017 г. № 86-КГ17-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ См.: Фокина М. А. Совершенствование правового регулирования доказывания по гражданским делам : вопросы унификации // Современное право. 2015. № 9. С. 101–111.

*Воронежский государственный университет
Тимошинова С. Б., аспирант кафедры административного и административного процессуального права
e-mail: sofya.timoshinova@mail.ru
Тел.: 8 (952) 555-75-75*

*Voronezh State University
Timoshinova S. B., Post-graduate Student of the Administrative and Administrative Procedural Law Department
e-mail: sofya.timoshinova@mail.ru
Tel.: 8 (952) 555-75-75*

Трибуна молодого ученого

УДК 342.9

А. В. Глодина

Воронежский государственный университет

ПРОЯВЛЕНИЕ АКТИВНОЙ РОЛИ СУДА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА РАЗУМНОГО СРОКА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Статья посвящена принципу активной роли суда в административном судопроизводстве в его взаимосвязи с принципом разумного срока административного судопроизводства. В статье анализируются вопросы сочетания указанных принципов, делается вывод о том, что принцип активной роли суда проявляется в его возможности разумно маневрировать в пределах законодательно установленных сроков либо в возможности превышать эти сроки, когда такое превышение в силу сложившейся ситуации не является чрезмерным.

К л ю ч е в ы е с л о в а: принцип активной роли суда, принцип разумного срока административного судопроизводства, институт ускорения процедуры рассмотрения административного дела, достаточность и эффективность действий суда.

MANIFESTATION OF THE ACTIVE ROLE OF THE COURT AT THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF A REASONABLE TERM OF ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS

The article is devoted to the principle of the active role of the court in administrative proceedings in its relationship with the principle of a reasonable period of administrative proceedings. The article analyzes the combination of these principles, concludes that the principle of the active role of the court is manifested in its ability to reasonably maneuver within the statutory deadlines or in the possibility of exceeding these periods when this excess is not excessive due to the current situation.

Key words: principle of the active role of the court, principle of a reasonable period of administrative proceedings, institution of speeding up the procedure for considering an administrative case, sufficiency and effectiveness of court actions.

Активность суда проявляется при реализации им полномочий в любом виде судопроизводства, но только в административном судопроизводстве активная роль суда получила статус основного принципиального положения, что обусловлено необходимостью уравнивания объема процессуальных прав и обязанностей изначально неравных сторон. Законодательно легитимированная позиция о предельно активной роли суда предполагает некие параметры реализации судом предоставленных ему полномочий, очерченные рамками процессуальной формы, установленной законодательством об административном судопроизводстве.

В процессуальном плане активная роль суда предполагает энергичную (не пассивную) роль суда в движении процесса через соразмерное участие в доказательственной деятельности от возбуждения дела до принятия решения – с правом выхода за пределы заявленных требований

и далее в производствах по пересмотру судебных актов¹.

Принцип активной роли суда – это фундаментальный принцип административного судопроизводства, проникающий вглубь этого процесса, вторгающийся в действие всех остальных принципиальных положений и оказывающий на них в той или иной мере свое воздействие.

В силу своего законодательного закрепления активная роль суда (п. 7 ст. 6 КАС РФ) наиболее тесно переплетается с принципами состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства.

Как справедливо отмечает С. Н. Махина, говорить об активной роли суда применительно исключительно к состязательности и равноправию сторон логически необоснованно².

Вместе с тем активная роль суда заметна и в реализации принципа разумного срока административного судопроизводства (ст. 10 КАС РФ), предполагающего проведение судебного разбирательства административных дел в сроки, уста-

новленные КАС РФ. Данный принцип введен в административное судопроизводство в целях оптимизации сроков, установленных для защиты публичных прав частных лиц. Активная роль суда обращена на исключение неоправданных задержек, проволочек и затягивания судебного процесса по конкретному административному делу и соответственно, излишних затрат в ходе процесса.

Концептуальная установка принципа разумного срока состоит в необходимости совершения процессуальных действий в действительно необходимый срок, определяемый с учетом правовой и фактической сложности административного дела, поведения участников судебного производства, достаточности и эффективности действий суда по своевременному рассмотрению административного дела, общей продолжительности производства по административному делу (ч. 2 ст. 10 КАС РФ).

В каждом конкретном случае разумный срок должен уместиться во временные рамки, начало которых обозначено днем поступления административного искового заявления в суд первой инстанции, а окончание – днем принятия последнего судебного акта по административному делу. При этом судебное разбирательство должно осуществляться с соблюдением сроков, установленных КАС РФ, и адекватных критерию разумности (ч. 3 ст. 10 КАС РФ), поскольку судебный процесс не может быть неопределенно длительным. Отсутствие установленного административно-судопроизводственным законодательством срока для совершения того или иного действия создает предпосылки для реализации усмотрения суда в вопросе определения такого срока при условии обязательного соблюдения требования разумности.

Некоторые нормы КАС РФ (ч. 2 ст. 87, ст. 130, 255, 300 и др.) регулируют случаи оставления судом заявления, административного искового заявления, апелляционной жалобы без движения. Пленум Верховного Суда РФ по этому вопросу разъяснил: срок оставления заявления без движения должен быть разумным. При определении его продолжительности судом подлежат учету следующие факторы: достаточность времени для устранения недостатков поданного заявления; достаточность времени для доставки почтовой корреспонденции (п. 31 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»³).

Для реализации принципа разумного срока административного судопроизводства КАС РФ установил гарантии – институт ускорения про-

цедуры рассмотрения административного дела; права участвующих в административном деле лиц направлять, представлять и получать электронные документы по административному делу; право участвовать в судебном заседании с использованием систем видеоконференцсвязи, если в том возникает необходимость.

Например, с целью создания условий для соблюдения разумного срока административного судопроизводства в случае явного затягивания судебного процесса может запускаться механизм ускорения судебного разбирательства по личной инициативе председателя суда либо на основании заявления об ускорении рассмотрения дела, поданного на его имя заинтересованным лицом (ч. 6 ст. 10 КАС РФ). В определении председателя суда об ускорении рассмотрения административного дела могут указываться действия, которые необходимо совершить, а также устанавливается срок, в границах которого должно быть проведено судебное заседание (п. 8 ст. 10 КАС РФ).

В числе обстоятельств, учитываемых при определении разумного срока, в ч. 2 ст. 10 КАС РФ названы достаточность и эффективность действий суда, совершаемых для своевременного рассмотрения административного дела.

Толкование термина «достаточность и эффективность действий суда» дано в п. 44 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 марта 2016 г. № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»⁴.

Критерий достаточности и эффективности действий суда предполагает их направленность на своевременное рассмотрение дела. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29 марта 2016 г. № 11 дан открытый перечень таких действий:

- эффективное проведение судом подготовительной работы к судебному разбирательству дела;
- руководство со стороны суда ходом судебного заседания для того, чтобы обеспечить исследование доказательств и выяснение обстоятельств дела при соблюдении требований всесторонности и полноты;
- изъятие из судебного разбирательства всего, не имеющего отношения к рассматриваемому делу.

Критериями оценки действий суда как достаточных и эффективных являются:

- своевременность назначения дела к слушанию;
- проведение судебных заседаний в строго назначенное время;

- обоснованность отложения дела;
- сроки изготовления судьей мотивированного решения и направления его сторонам;
- полнота и своевременность принятия судьей мер процессуального принуждения к участникам процесса, проявляющим процессуальную недобросовестность и процессуальную волокиту по делу;
- выполнение судьей контрольных функций за соблюдением сроков наложения штрафов, проведения экспертизы и т. д.

Не является нарушением права на судопроизводство в разумный срок использование административным ответчиком и административным истцом предоставленных законодательством процессуальных средств для осуществления своей защиты и удовлетворения их судом, даже если это и привело к некоторому увеличению сроков рассмотрения дела, в силу своей направленности на реализацию процессуальных прав сторон административного спора.

Превышение срока общей продолжительности судопроизводства по делу само по себе не свидетельствует о нарушении принципа разумности срока. Так, суд при оценке сроков назначения и отложения судебных заседаний судом первой инстанции не усмотрел волокиты, поскольку судебные заседания районный суд назначал в разумных пределах, какой-либо существенный перерыв в совершении процессуальных действий не допускался. Кроме того, производилась заме-

на административного ответчика, в связи с чем рассмотрение административного дела было проведено с самого начала⁵.

Таким образом, активная роль суда в административном судопроизводстве отражается на реализации принципа разумного срока, что проявляется в возможности суда разумно маневрировать в пределах сроков, установленных КАС РФ, либо в возможности превышать эти сроки, но при условии, что такое превышение в силу сложившейся ситуации не является чрезмерным.

¹ Бутнев В. В., Тарусина Н. Н. Актуальные проблемы гражданского процессуального права : учеб. пособие. Ярославль : ЯрГУ, 2012. С. 120.

² Махина С. Н. Теория доказывания и доказательств в административном судопроизводстве : становление и развитие // Административное право и процесс. 2016. № 2. С. 4–9.

³ Пункт 31 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11.

⁴ Пункт 44 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 марта 2016 г. № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 5.

⁵ Определение Московского городского суда от 14 июня 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*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 and Administrative Procedural Law Department
e-mail: nansy_2000@rambler.ru
tel.: 8-920-229-23-14*

М. Ю. Стариков

Воронежский государственный университет

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА МЕР ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ
ЗАЩИТЫ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ИСКУ В РОССИИ (2000–2015 годы)
И НОРМАТИВНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ
В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ ДРУГИХ СТРАН**

Рассматриваются вопросы разработки и дальнейшего развития российского административного процессуального законодательства (административного судопроизводства), устанавливающего институт мер предварительной защиты по административному иску. Кратко исследуется материал о нормативном правовом регулировании института предварительной защиты в административном судопроизводстве отдельных зарубежных стран.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административное судопроизводство, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, меры предварительной защиты по административному иску.

**ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION
OF PRELIMINARY PROTECTION MEASURES FOR AN ADMINISTRATIVE
CLAIM IN THE RUSSIA (2000–2015 YEARS) AND STATUTORY
REGULATION PRELIMINARY PROTECTION IN THE ADMINISTRATIVE
LEGAL PROCEEDINGS IN THE CERTAIN FOREIGN COUNTRY**

Considered questions of the formation and development of the Russian administrative procedural legislation (administrative legal proceedings), establishment the institute of preliminary protection. Investigated short a material about of the institution of preliminary protection in the administrative legal proceedings in the certain foreign country.

К e y w o r d s: administrative proceedings, Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation, preliminary protection measures for an administrative claim.

Установление института предварительной защиты по административному иску в КАС РФ предопределено специальными правоотношениями в сфере организации и функционирования административной юстиции¹, т. е. сам порядок обжалования (оспаривания) административного акта органа публичной власти, действия (бездействия) должностного лица включал в себя и возможные заявления лица, обратившегося с жалобой в суд, об обеспечении своих требований, о необходимости гарантирования исполнения принятого по делу в будущем решения. Здесь же целесообразно указать и на взаимосвязь развития процессуального законодательства об обеспечении иска (обеспечительных мерах) с формированием законодательства, устанавливающего процедуры судебного оспаривания (обжалования) решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц, наделенных публич-

но-властными полномочиями в отношении субъектов права².

В настоящей статье работы будет кратко рассмотрен вопрос о нормативном установлении мер предварительной защиты по административному иску в первых проектах законов (кодексах) об административном судопроизводстве и до момента принятия КАС РФ (2000–2015 гг.). Однако история становления и развития обеспечения иска по российскому процессуальному праву, формирования процессуального правового института обеспечения иска в России началась задолго до проведения в 1864 г. судебной реформы и включает в себя различные нормативные правовые регулирования и соответствующие этапы. Например, А. О. Корешкова, исследуя вопросы истории развития института обеспечения иска в системе процессуальных отношений, выделяет пять периодов становления данного института: 1) домосковский, княжеский период (Новгородская судная грамота, княжеские грамоты, дого-

воры и уставы); 2) *московский период* (Судебник 1497 г., Соборное уложение 1649 г.); 3) *императорский период* (Устав гражданского судопроизводства 1894 г.); 4) *советский период* (например, ГПК РСФСР 1923 г., ГПК РСФСР 1964 г.); 5) *постсоветский период* (ГПК РФ 2002 г., АПК РФ 2002 г.)³. Обеспечение иска как важнейший элемент процессуальной формы и как весьма детализированный правовой институт, определявший гарантии исполнения судебного решения, устанавливался в российском Уставе гражданского судопроизводства 1864 г. («Отделение III. Обеспечение иска»)⁴. Именно с принятием Устава гражданского судопроизводства в России был сформирован полноценный процессуально-правовой институт обеспечения иска. Общие правила обеспечения иска фиксировали главные признаки, назначение, юридическое значение данной процессуальной формы правовой защиты. Принятие решения о необходимости обеспечения иска допускалось как в начале процесса, так и на всех других этапах производства по делу. Обеспечение иска применялось при подаче искового заявления в случае, если суд, основываясь на доказательствах истца, устанавливал, что обеспечение иска может создать условия для фактической невозможности удовлетворения исковых требований.

Таким образом, на тот исторический момент можно подчеркнуть три главных момента в применении института обеспечения иска: 1) усмотрение суда в достоверности объяснений истца о необходимости принятия мер обеспечения иска; 2) усмотрение суда в том, что необеспечение исковых требований повлечет за собой невозможность удовлетворения иска; 3) усмотрение суда в необходимости скорейшего принятия решения по обеспечению иска («обеспечение не терпит отлагательств»)⁵. Применяемые судом способы обеспечения иска были направлены на предотвращение наступления конкретных обстоятельств, нежелательных для заявителя. Возможность наступления неблагоприятных для истца обстоятельств, угрожающих его интересам и правовому положению, и являлась основанием для принятия судом обеспечительных мер.

Мерами («способами») обеспечения иска по Уставу гражданского судопроизводства 1864 г. являлись: «наложение запрещения на недвижимое имущество», арест движимого имущества («арест движимости») и поручительство; с введением в действие поправок от 6 марта 1879 г. в Устав гражданского судопроизводства появился еще один способ обеспечения иска – «отобрание подписи о невыезде». Ходатайство об установлении обеспечения иска должно было содержать указание на способ обеспечения исковых требований. Суд мог заменить одну меру обеспечения иска другой по просьбе ответчика только в слу-

чае, если истец был с этим согласен. Однако в отдельных случаях по данному вопросу допускалось соответствующее обсуждение: обязательным моментом такой дискуссии было приведение доказательств того, что предлагаемая ответчиком мера обеспечения иска «вполне соответствовала» заменяемой мере и что «оставление в силе прежней меры» повлекло бы причинение ответчику несоизмеримых, безосновательных, очевидно порождающих неблагоприятных для него последствий.

Теория обеспечения иска и применения судом обеспечительных мер была детально разработана учеными в конце XIX – начале XX в. Например, выдающийся российский процессуалист Е. В. Васковский сравнивал обеспечение иска с институтом, благодаря применению которого по инициативе (просьбе) тяжущегося суд гарантирует «возможность осуществления исковых требований в случае выигрыша дела»⁶. Важнейшей констатацией было указание на то, что непринятие обеспечительных мер может стать для истца *угрозой опасности* «лишиться возможности получить удовлетворение от ответчика». В качестве вида обеспечения анализировались, как уже указывалось выше, четыре способа обеспечения иска: *наложение запрещения на недвижимость, арест движимости, поручительство и подписку о невыезде*.

Современная правовая процессуальная модель института мер обеспечения иска в гражданском или арбитражном процессе России в большей мере уходит своими корнями в соответствующие нормы Устава гражданского судопроизводства 1864 г. Меры обеспечения иска, совершенствуясь в соответствии с законодательством различных периодов развития страны, приобретали новые особенности; изменялся и порядок применения судом обеспечительных мер; устанавливались иные правила применения обеспечительной защиты. Постсоветские процессуальные кодексы (ГПК РФ и АПК РФ) модернизировали институт обеспечения иска и привели его в соответствие с современными требованиями процессуальной деятельности.

Теория обеспечительных мер в административном судопроизводстве (или предварительной правовой защиты) начала складываться в законодательстве зарубежных стран во второй половине XX в. По мнению ученых, исследовавших теорию административной юстиции в XIX – начале XX в., предварительная правовая защита в административном процессе не сформировалась в виде важнейшей характеристики административно-процессуальной формы. Например, С. А. Корф, детально и полноценно исследовавший в то время сущность института административной юстиции, не выделял в структуре этой теории мер предварительной защиты. Он подчеркивал, что общая теория административной юстиции не сложилась, что являлось, по его мнению, одним из круп-

ных пробелов науки. При этом С. А. Корф пытался выделить главные характерные для теории административной юстиции институты: судостроительство, административный процесс, стороны, публичный представитель, административный иск, принципы административного процесса, компетенция административных судов, пределы административного иска, публичный элемент административного иска, приговор административного суда, пререкания и конфликты⁷.

Элементарные основы института предварительной правовой защиты в самом общем виде можно увидеть в принятом 30 мая 1917 г. в России «Положении о судах по административным делам»⁸. Раздел 3 указанного Положения «О протестах и жалобах» устанавливал норму, в соответствии с которой суду предоставлялось право «разрешить привести в исполнение приостановленное комиссаром постановление, распоряжение или действие». При этом «жалоба не приостанавливает исполнение» решений; однако «суду предоставляется постановить о приостановлении исполнения» (п. 34 ч. 2 «Положении о судах по административным делам»). Сам механизм судебного приостановления исполнения принятого учреждениями и должностными лицами городского, земского и поселкового управления «постановлений, распоряжений, действий и упущений» не определялся.

ГПК РСФСР 1923 г. устанавливал возможность применения обеспечительных мер с целью гарантирования удовлетворения исковых требований, но еще на этапе до предъявления искового заявления в суд⁹. Однако впоследствии развитие гражданского процессуального законодательства привело к установлению правила, в соответствии с которым обеспечительные меры должны применяться лишь при принятии судом самого искового заявления, т. е. когда суд уже принял к производству гражданское дело.

Действовавший в советское время ГПК РСФСР¹⁰ (Закон РСФСР от 11 июня 1964 г.) устанавливал в главе 13 процессуальные нормы, регламентирующие виды и порядок принятия судом мер обеспечения иска (ст. 133–140). Примечательно, что суд (судья) мог принять меры к обеспечению иска не только по заявлению и ходатайству лиц, участвующих в деле, но и по своей инициативе. Обеспечение иска допускалось «во всяком положении дела, если непринятие мер обеспечения может затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда» (ст. 133 ГПК РСФСР). Мерами по обеспечению иска считались: 1) наложение ареста на имущество или денежные суммы, принадлежащие ответчику и находящиеся у него или у других лиц; 2) запрещение ответчику совершать определенные действия; 3) запрещение другим лицам передавать имущество ответчику или выполнять по отношению к

нему иные обязательства; 4) приостановление реализации имущества в случае предъявления иска об освобождении его от ареста; 5) приостановление взыскания по исполнительному документу, оспариваемому должником в судебном порядке, если такое оспаривание допускается законом. В необходимых случаях допускалось применение нескольких видов обеспечения иска.

Применяемые до момента принятия КАС РФ процессуальные нормы создавали, несомненно, важную процессуальную правовую основу для установления правил применения мер предварительной защиты по административному иску в порядке КАС РФ. Например, ранее действовавшая ч. 4 ст. 254 ГПК РФ устанавливала право суда *приостановить* действие оспариваемого решения до вступления в законную силу решения суда. То есть речь тогда шла о возможности приостановления действия коллегиальных и единоличных решений и действий (бездействие), в результате которых: нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод; на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к ответственности. Судья был вправе приостановить действие оспариваемого решения не только по заявлению лиц, участвующих в деле, но и по собственной инициативе, что не могло являться предрешающим обстоятельством для результата или итогового решения суда по делу. Вопрос о приостановлении действия оспариваемого решения мог разрешаться судом на любой стадии производства по делу: при подготовке дела к судебному разбирательству, в ходе рассмотрения дела, а также после разрешения дела, но до момента вступления решения суда в законную силу, если из приобщенных к делу материалов, объяснений заявителя следует, что приостановление действия оспариваемого решения может предотвратить возможные негативные последствия для заявителя. Иногда федеральные законы предусматривали *приостановление выполнения* соответствующего решения в случае его оспаривания (например, ст. 15 ФЗ «Об альтернативной гражданской службе», ст. 52 ФЗ «О защите конкуренции»). Тогда судья: 1) обязан проверить, приостановлено ли выполнение оспариваемого решения органом или должностным лицом после поступления к ним жалобы на это решение; 2) если приостановление выполнения решения не было применено, то суд обязан принять определение о приостановлении действия данного решения до вступления решения суда в законную силу.

Напротив, при судебном оспаривании нормативных правовых актов (в соответствии с *ранее действовавшей* ч. 7 ст. 251 ГПК РФ) подача в суд соответствующего заявления не приостанавливает действие этого нормативного правового акта, судья был не вправе применять по просьбе заяви-

теля меры обеспечения по основаниям, которые предусматривались ст. 139 ГПК РФ.

Порядок нормативного процессуального правового установления и судебного применения мер предварительной защиты в КАС РФ развивался в период 2000–2015 гг. в рамках модернизации системы судопроизводства, очевидно, основываясь на правилах юридической регламентации и на практике реализации обеспечительных мер в рамках гражданского судопроизводства и судопроизводства в арбитражных судах по правилам ГПК РФ и АПК РФ соответственно. Таким образом, формирование института предварительной защиты в российском административном судопроизводстве вряд ли возможно представить без учета достижений российской теории процессуального права и зарубежных стандартов аналогичного процессуального института. Можно предположить, что эффективность данного института будет гарантирована, если при конструировании его административно-процессуальной формы будет использован как накопленный опыт правовой регламентации в АПК РФ и ГПК РФ обеспечительных мер при разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, так и практика правового установления соответствующих судебных процедур, содержащихся в законодательстве европейских стран.

Однако еще до момента обнародования проекта КАС РФ в 2013 г. в концепциях развития нового российского законодательства об административном судопроизводстве, осуществляемого вначале в различных проектах законов об административном судопроизводстве, происходило уточнение назначения, юридического значения, форм и содержания предварительной защиты по административному иску.

Разработанные в России в начале 2000-х проекты федеральных законов «Об административном судопроизводстве» в той или иной степени устанавливали порядок осуществления предварительной (судебной) защиты в административном судопроизводстве. Например, проект федерального конституционного закона «Об административном судопроизводстве» (2000–2001 гг.) определял административное судопроизводство как порядок судебной защиты прав, свобод и охраняемых законов интересов человека и гражданина, их объединений, прав и охраняемых законом интересов юридических лиц, их объединений от неправомерных решений и действий (бездействия) ответчиков. В число последних предлагалось включить: федеральные органы исполнительной власти, иные федеральные государственные органы; исполнительные органы субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления; избирательные комиссии и комиссии референдумов; государственных и муниципальных служащих¹¹. Предварительная

судебная защита в административном судопроизводстве в указанном законопроекте устанавливалась в главе 11 «Обеспечение жалобы», которая определяла виды мер по обеспечению жалобы: приостановление действия обжалуемого решения; запрещение должностному лицу, государственному или муниципальному служащему совершать определенные действия, касающиеся предмета обжалования; приостановление реализации имущества в случае предъявления жалобы об освобождении имущества от ареста (исключения из описи) в связи с делом об административном правонарушении; приостановление исполнения административного взыскания. Как видно, анализируемый институт в указанном законопроекте отражал точку зрения, когда в систему административного судопроизводства включались отношения по рассмотрению дел, возникающих из публичных правоотношений, и дел об административных правонарушениях.

Впоследствии, в соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2006 г. № 55 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», был начат новый этап в создании в России административного процессуального законодательства. Следует отметить, от предложенный по установлению норм, определяющих порядок применения обеспечительных мер при разрешении административно-правовых споров и включающих в него в том числе обеспечительные меры в производстве по делам об административных правонарушениях, авторы других законопроектов (например, ст. 81–83 главы 11 проекта КАС РФ, разработанного Верховным Судом РФ в 2006 г.) предлагали использовать в административном судопроизводстве главу с наименованием «Предварительная защита заявленных требований»¹². Данная глава законопроекта существенно уменьшила объем правовой регламентации установления и использования процедур применения судьями мер предварительной защиты по заявлению лица, подавшего жалобу. Теперь (в результате внесенных в законопроект поправок) к мерам предварительной защиты заявленных требований стали относиться: а) приостановление действия обжалуемого решения; б) запрещение организациям, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему совершать определенные действия, касающиеся предмета обжалования; в) наложение ареста на имущество в пределах указанной в заявлении (жалобе) суммы требований. Однако до реального рассмотрения данного законопроекта дело не дошло¹³. Вместе с тем является очевидным, что глава ныне действующего КАС РФ «Меры предварительной защиты по администра-

тивному иску» также несет в своем названии отпечаток предлагаемых ранее процессуально-правовых конструкций, направленных на обеспечение требований, содержащихся в административном исковом заявлении.

Ученые, которые анализировали проект КАС РФ (период 2012–2015 гг.), отмечали особенности содержащихся в нем административно-процессуальных норм, обусловленных предметом разрешения споров публично-правового характера и значения¹⁴. Очевидно, можно предположить, что предварительная правовая защита, которая проявляется в возможности применения мер обеспечения административного иска в отношениях складывающегося в административной практике неравенства субъектов правоотношений, в процессуально-правовом плане предоставляет гражданам и организациям реальные юридические возможности по обеспечению равенства «спорящих сторон» и гарантированию защиты субъективных публичных прав и законных интересов «невластных субъектов» права. Авторы обращали внимание на вопрос о «компенсации» существующего в материальных правоотношениях неравенства субъектов права и на необходимость предоставления гражданам и организациям «действительно равных возможностей защиты прав, нарушенных органами власти» посредством установления в законе обеспечительных мер или мер предварительной защиты по административному иску.

После обнаружения в марте 2013 г. проекта КАС РФ значительно повысилась вероятность закрепления раздела «Обеспечение административного иска» в разрабатываемом в то время законодательстве об административном судопроизводстве. Ознакомление с проектом КАС РФ в 2013 г. позволило сделать предположение, что авторы данного законопроекта, очевидно, ориентировались на *западноевропейские стандарты*¹⁵ установления в законах модели процессуально-правового *гарантирования*: а) своевременной правовой защиты при разрешении в судах административно-правовых споров; б) требований, содержащихся в административном иске; в) устранения попыток противодействия производству исполнения судебного решения по административному делу; г) предотвращения причинения вреда (ущерба) правам, свободам и законным интересам.

В марте 2013 г. в Государственную Думу ФС РФ был направлен новый проект федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации», содержащий главу 7 «Применение мер предварительной защиты по административному исковому заявлению»¹⁶ (ст. 87–93). Данный законопроект был рассмотрен в первом чтении Государственной Думой в мае 2013 г. Применительно к институту предварительной защиты в административном судопро-

изводстве определялось, что по заявлению административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц, суд может применить меры предварительной защиты по административному исковому заявлению в случаях, если: а) до принятия судом решения по административному делу существует явная опасность причинения вреда правам, свободам и законным интересам административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту интересов которых подано заявление; б) защита прав, свобод и законных интересов административного истца будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер.

В качестве главной нормы предлагалась следующая: суд может приостановить полностью или в части действие оспариваемого решения, запретить совершать определенные действия, принять иные меры предварительной защиты по административному исковому заявлению в вышеуказанных случаях, если проектом КАС РФ не предусмотрен запрет на применение мер предварительной защиты по определенным категориям *административных исковых заявлений*¹⁷.

Рассмотренный Государственной Думой в июне 2013 г. в первом чтении проект КАС РФ сохранил в семи статьях (87–93) процессуальное правовое регулирование применения мер предварительной защиты по административному исковому заявлению.

После относительно долгого перерыва в рассмотрении проекта КАС РФ в Государственной Думе 18 декабря 2014 г. ее профильный комитет по конституционному законодательству и государственному строительству одобрил внесенные в законопроект поправки и рекомендовал депутатам Государственной Думы рассмотреть данный законопроект во втором чтении. Наряду с учеными и юристами-практиками, одобряющими идею принятия данного федерального закона, высказывались и мнения, в соответствии с которыми главные положения законопроекта подвергались критическому анализу¹⁸. При этом тогда предполагалось придать КАС РФ силу федерального закона с июля 2015 г.¹⁹

17 февраля 2015 г. Государственная Дума ФС РФ приняла во втором чтении КАС РФ, глава 7 которого определяла процессуальное правовое регулирование применения мер предварительной защиты *по административному исковому заявлению*. Затем, 20 февраля 2015 г. данный ФЗ был принят в третьем чтении²⁰. При этом название главы 7 КАС РФ было изменено на «Применение мер предварительной защиты по административному иску» (хотя в тексте КАС РФ наряду с термином «административный иск» используется и категория «административное исковое заявление»²¹); название и содержание статей указанной главы принципиально не изменились.

25 февраля 2015 г. Совет Федерации ФС РФ одобрил КАС РФ²², который был введен в действие с 15 сентября 2015 г.²³

Институт предварительной защиты по административным делам установлен в процессуальном законодательстве стран, в которых на протяжении десятилетий применяются законы об административном судопроизводстве. Как правило, предварительная судебная защита идентифицируется с институтом мер обеспечения (обеспечительными мерами) в системе административного судопроизводства. Как можно предположить, разработчики проекта российского КАС РФ использовали опыт административно-процессуального регулирования отношений, возникающих при рассмотрении административных исков в судах европейских и иных стран, где данный институт имеет надлежащее юридическое закрепление и многолетнюю практику его применения.

В настоящей статье кратко рассматривается опыт правовой регламентации предварительной защиты в административном судопроизводстве таких стран, как Сербия, Бразилия, Кыргызская Республика, Украина. Нормативное правовое регулирование применения судами мер предварительной защиты в других странах автором уже рассматривалось²⁴.

Закон Сербии «Об административных спорах» (2009 г.) устанавливает порядок разрешения административных споров в Административном суде (в Сербии учрежден и действует один Административный суд), осуществляющий функцию судебного контроля за деятельностью административных органов²⁵. Законодательство о порядке разрешения административного спора устанавливает и институт предварительной судебной защиты. Направленный в административный суд иск не обладает признаками *отлагательного действия*. Вместе с этим стороны могут заявлять в суде ходатайства о приостановлении исполнения оспариваемого административного акта до момента завершения судебного разбирательства, если вследствие исполнения акта истцу может быть причинен «непоправимый вред»²⁶; при этом отсрочка исполнения акта не противоречит интересам общества и не влечет для другой стороны процесса или для заинтересованных лиц существенного (или непоправимого) вреда. В отдельных случаях у истца имеется возможность заявить о применении мер предварительной защиты (о приостановлении исполнения административного акта) и до возбуждения производства по делу (например, в так называемом срочном случае). По сведениям В. Цуцича, предварительная защита в виде отсрочки (приостановления) исполнения административного акта применяется в двух случаях: когда оспариваются акты о сносе самовольной постройки; когда у стороны появились обоснованные опасения причинения ей не-

исправимого вреда, приводящего в будущем возможно и к банкротству, в случае выплаты согласно оспариваемому акту денежной суммы (например, налогов или таможенных пошлин)²⁷. Критические суждения В. Цуцича касаются вопроса о пробелах в установлении различных видов мер предварительной защиты. Во-первых, законодательством Сербии установлена только одна мера предварительной защиты – приостановление действия оспариваемого административного акта (отсрочка исполнения). Таким образом, судом не используется в полной мере потенциал института предварительной судебной защиты по делам, возникающим в сфере публичных правоотношений. Во-вторых, целесообразно предусмотреть формы и способы предотвращения злоупотреблениями возможностями предварительной правовой защиты в судебном процессе. В-третьих, предлагается установить срок, в течение которого Административный суд должен рассмотреть дело по оспариванию административного акта, исполнение которого по ходатайству истца было приостановлено²⁸.

Важным правовым средством, заключенным в арсенале административной юстиции, является институт *обеспечительных мер* по законодательству Бразилии²⁹. К видам обеспечительных мер, которые могут применяться бразильскими судами в сфере реализации административной юстиции, относятся: *предварительный судебный запрет* и *денежная компенсация* нарушенного права «согласно прецедентам Верховного Суда Бразилии»³⁰. По сведениям ученых, главной проблемой в сфере осуществления судебного контроля за административными решениями является уклонение административных органов от исполнения судебных определений по принятию мер обеспечения. К числу объяснений отсутствия желания и активности в исполнении обеспечительных мер, например, относится констатация ими противоречия неотложных обеспечительных мер публичным интересам; при этом административные органы требуют как приостановления исполнения определения суда об установлении мер обеспечения, так и вообще, приостановления исполнения судебного акта (постановления) по делу. Как правильно указывают ученые, данные требования органов публичной власти вряд ли находятся в соответствии с требованиями *состязательной процедуры*³¹.

Принятый 25 января 2017 г. *Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики*³² определяет административное судопроизводство (административный процесс) как судопроизводство по спорам, вытекающим из административно-правовых (публично-правовых) отношений между административными органами и/или их должностными лицами, с одной стороны, и физическими и юридическими лицами – с

другой. Особо указывается, что понятие «административное дело» – это принятое к производству суда требование о разрешении правового спора между субъектами публичных правоотношений, а также материалы, относящиеся к этому спору; при этом понятие «административное дело» не распространяется на дела об административных правонарушениях. Закон определяет, что судья может разрешать вопрос об обеспечении иска в порядке подготовки дела к судебному разбирательству; при этом ст. 116–120 устанавливают институт обеспечения иска. В соответствии с ч. 1 ст. 116 указанного Кодекса суд по мотивированному ходатайству истца или по собственной инициативе может принять меры по обеспечению иска; обеспечение иска допускается на любой стадии судопроизводства, если непринятие обеспечительных мер может затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда или если очевидны признаки противоправности административного акта, действия (бездействия) административного органа. Определение по вопросам обеспечения иска может быть обжаловано; однако обжалование определения не приостанавливает его исполнения. В Кодексе имеется норма, согласно которой, если истцу будет отказано в удовлетворении заявленных требований, то принятые меры обеспечения иска сохраняются до вступления в законную силу решения суда. При этом суд может одновременно с принятием решения или после этого вынести определение об отмене мер обеспечения иска. После вступления в законную силу решения, которым в иске отказано, ответчик или иное лицо, в отношении которых приняты меры обеспечения, вправе посредством предъявления соответствующего иска потребовать от истца возмещения убытков, причиненных им мерами по обеспечению иска, принятыми по просьбе истца.

Законодательство об административном судопроизводстве Украины существенно изменилось с момента вступления в силу (2005 г.) КАС этой страны. В настоящее время в соответствии с Законом Украины от 3 октября 2017 г. № 2147-VIII, внесшим существенные изменения и дополнения в КАС Украины, обеспечению иска посвящена глава 10 этого Кодекса (ст. 150–158) (в ред. Закона Украины от 15 декабря 2017 г.). В соответствии с п. 1 ст. 150 КАС Украины суд по заявлению участника процесса или по собственной инициативе может принять установленные в КАС меры обеспечения иска в случаях, когда:

а) непринятие таких мер может существенно усложнить или сделать невозможным исполнение решения суда, а также обеспечение эффективной защиты либо восстановления нарушенных или оспариваемых прав либо интересов истца, за защитой которых он обратился (или намерен обратиться) в суд. В более развернутом виде здесь

идет речь: о существовании явной (очевидной) опасности причинения вреда правам, свободам и интересам истца до принятия окончательного решения по административному делу; об отсутствии в будущем вследствие непринятия судом обеспечительных мер возможности реальной защиты прав, свобод и интересов истца даже в результате удовлетворения его исковых требований (т. е. защита этих прав станет невозможной без принятия этих мер); о возможности возникновения ситуации, когда в случае удовлетворения иска становится необходимым применение весьма значительных усилий, расходов или совершения специальных действий с целью восстановления прав истца; сюда же относится устранение возникших существенных издержек для достижения указанной цели;

б) очевидны признаки как противоправности решения, действия (бездействия) субъекта властных полномочий, так и нарушения таким решением, действием (бездействием) прав, свобод или интересов обратившегося в суд лица (очевидная неправомерность (незаконность) принятого решения или совершенного действия (бездействия) соответствующего органа публичной администрации; при этом действительно необходимо учитывать явные признаки неправомерности административного акта).

К обеспечительным мерам относятся: приостановление действия оспариваемого индивидуального административного акта или нормативного правового акта; запрет ответчику совершать определенные действия; установление ответчику обязанности по совершению определенного действия; запрет для других лиц совершения действий, касающихся предмета административного спора; приостановление взыскания в бесспорном порядке, проводимого на основании исполнительного документа.

Если суд не применил соответствующие меры обеспечения иска, то оспариваемое решение субъекта властных полномочий продолжает реально действовать, несмотря на заявленные исковые требования и начатое по административному делу производство. Суд вправе применить несколько мер по обеспечению иска. Закон устанавливает необходимость соблюдения условия *соразмерности* принимаемой меры обеспечения иска заявленным истцом требованиям. Суд должен также принимать во внимание условие *соотносимости* защищаемых посредством принятия обеспечительных мер прав или законных интересов истца и наступающих для заинтересованных лиц последствий в результате принятия судом мер обеспечения иска. Приостановление действия нормативного правового акта в качестве меры обеспечения иска допустимо лишь в случае выявления очевидных признаков как противоправности оспариваемого нормативно-

го правового акта, так и нарушения прав, свобод или интересов лица, обратившегося в суд с иском о приостановлении данного акта. В ст. 152 КАС Украины определяются форма и содержание заявления о принятии судом обеспечительных мер. Заявление об обеспечении иска должно подаваться в суд в письменной форме. В заявлении должно содержаться обоснование необходимости обеспечения иска и предлагаться конкретная обеспечительная мера. Статья 154 КАС Украины определяет порядок рассмотрения судом заявления об обеспечении иска. Активность суда проявляется на данном этапе производства по делу в том, что, рассматривая заявление об обеспечении иска, суд может пригласить лицо, желающее применения обеспечительной меры с целью получения дополнительных объяснений и доказательств, подтверждающих необходимость применения судом мер обеспечения иска. В случае когда, по мнению суда, предоставленные заявителем объяснения и доказательства являются недостаточными для решения вопроса о применении обеспечительных мер, то суд, предварительно извещая об этом заинтересованные стороны, может рассмотреть данный вопрос в судебном заседании. Суд (в зависимости от обстоятельств дела) может обеспечивать иск в полной мере или в части. На завершающем этапе, принимая постановление по обеспечению иска, суд указывает вид и основания применения обеспечительной меры. Постановление об обеспечении иска или об отказе в обеспечении иска может быть обжаловано в установленном порядке. При этом обжалование постановления об обеспечении иска не приостанавливает его исполнение и не создает препятствий для дальнейшего рассмотрения дела. Если же обжалуется постановление об отмене обеспечения иска или о замене одной меры обеспечения другой, то в этом случае исполнение данного постановления приостанавливается. В соответствии с п. 1 ст. 155 КАС Украины по ходатайству участника административного процесса суд может заменить меру обеспечения иска. При этом вопрос о замене одной обеспечительной меры другой разрешается судом в заседании на следующий день после поступления в суд соответствующего ходатайства. Порядок принятия решения о замене одной меры обеспечения другой, вступления в силу постановления суда, а также его исполнение определяется в КАС Украины в надлежащем виде (ст. 156). Суд может отменить обеспечение иска по мотивированному ходатайству участника административного процесса либо по своей инициативе. Соответствующее ходатайство рассматривается судом в заседании не позднее пяти дней с момента поступления его в суд. Постановление об отмене обеспечительной меры или об отказе в отмене обеспечения иска может быть обжаловано в установленном порядке. Логичными вы-

глядят в системе административного судопроизводства и правила по возмещению убытков, причиненных принятием решения об обеспечении иска (ст. 158 КАС Украины). Ответчик или другое лицо, права и законные интересы которого были нарушены мерами обеспечения иска, имеет право на возмещение убытков, причиненных обеспечением иска, за счет лица, по ходатайству которого суд применил данные обеспечительные меры. Такой порядок действует, например, в случае оставления иска без рассмотрения, прекращения производства по административному делу по установленным в КАС основаниям, принятия судом решения о полном или частичном отказе в удовлетворении иска.

Меры предварительной защиты в административном судопроизводстве могут рассматриваться с позиций применения норм национального процессуального права, а также в международно-правовом аспекте, когда речь идет об использовании института предварительной защиты как важнейшего и эффективного правового средства для разрешения споров по правам человека. Они применяются Комитетом ООН по правам человека и Европейским судом по правам человека. Эти меры, обеспечивающие принцип равенства сторон в судебном процессе и принятие эффективного, обоснованного и полного окончательного решения по делу, также предназначены для предотвращения (или противодействия) наступлению непоправимого вреда лицам, т. е. когда очевиден «неминуемый риск причинения непоправимого вреда»³³. Заявление о применении мер предварительной защиты подается в случае, когда лица требуют возмещения «за предположительные нарушения прав в соответствующем судебной органе»³⁴. Предварительная судебная защита применяется практически всегда в отношении государств по таким делам, как высылка или принудительное возвращение лица при условии, что для него имеется «реальный и персональный риск» неблагоприятного характера, или с целью приостановления депортаций или высылки.

¹ См., например: *Панова И. В.* Развитие административного судопроизводства и административной юстиции // *Право : журнал Высшей школы экономики.* 2016. № 4. С. 54–69.

² См. также информацию об основных периодах развития науки гражданского процессуального права : *Долова М. О.* Развитие российской науки гражданского процессуального права. М. : Городец, 2018. С. 44–60.

³ См.: *Корешкова А. О.* Формирование и развитие института обеспечения иска в России // *Арбитражный и гражданский процесс.* 2016. № 9. С. 50–54.

⁴ См.: «Отделение III. Обеспечение иска» Устава гражданского судопроизводства от 20 ноября 1864 г. // *Вестник гражданского процесса.* 2012. № 5. С. 152–157 ; *Лукин Ю. М.* Вступительный комментарий к положениям о частных производствах Устава граждан-

ского судопроизводства // Там же. С. 142–148. Обеспечение иска устанавливалось более чем в 60 статьях Устава гражданского судопроизводства 1864 г. Фактически все важнейшие сферы процессуальных правоотношений по обеспечению иска полноценно регламентировались в этом Уставе: общие правила об обеспечении исков; виды обеспечения, порядок наложения и разрешения запрещений на недвижимое имущество, порядок наложения ареста на движимое имущество, и денежные суммы ответчика, судебное поручительство и порядок его принятия. См.: *Корешкова А. О.* Указ. соч. С. 52.

⁵ И в настоящее время усмотрение суда при применении мер предварительной судебной защиты по административному иску имеет важнейшее значение. См., например: *Пуделька Й.* Понятие усмотрения и разграничение с судебным усмотрением // Ежегодник публичного права 2017 : Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М. : Инфотропик Медиа, 2017. С. 7.

⁶ *Васьковский Е. В.* Учебник гражданского процесса. М., 1917. URL: <http://www.allpravo.ru/library/doc2472p/instrum4301/item4560.html>. См. также: *Его же.* Курс гражданского процесса : субъекты и объекты процесса, процессуальные отношения и действия. М. : Статут, 2016 ; *Гаджиев Г. А. Е. В.* Васьковский и современная цивилистическая методология // Журнал российского права. 2016. № 8. С. 57–64.

⁷ См.: *Корф С. А.* Административная юстиция в России. Книга вторая : Очерк действующего законодательства // Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия : в 2 ч. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2004. Ч. 1. С. 681–719.

⁸ См.: Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1917. № 127. Ст. 692. См. также: *Ярцев А. А.* Правоприменительная практика Сената как верховного административного суда. 1864–1890 гг. (по материалам споров губернаторов с земскими органами самоуправления) // Правоведение. 2013. № 5. С. 243–256.

⁹ См.: *Рожкова М. А., Глазкова М. Е., Савина М. А.* Актуальные проблемы унификации гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательства / под общ. ред. М. А. Рожковой. М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. 2015. С. 122–123.

¹⁰ См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407. Именно в этот исторический период времени развития гражданского процессуального законодательства в его структуре появилось производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений (т. е. по жалобам на решения и действия административных органов). По сути, появилась юридическая основа для установления процессуальных характеристик административной юстиции (административное судопроизводство). См.: *Долова М. О.* Указ. соч. С. 162–165 ; *Новичкова З. Т.* Обеспечение иска в советском судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1972 ; *Селькова А. А.* Исследование института обеспечительных мер в науке гражданского процесса советского периода // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 11. С. 52–55 ; *Штефан М. И.* Процессуальные средства, обеспечивающие социалистическим организациям защиту прав

в гражданском судопроизводстве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 1973.

¹¹ См.: Проект федерального конституционного закона «Об административном судопроизводстве» // Салищева Н. Г. Избранное. М. : ПАП, 2011. С. 308.

¹² URL: <http://www.aasp.ru/info/articles/12/1112.html>. См. также: КАС РФ : проект ФЗ № 381232-4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Данный законопроект был снят с рассмотрения в Государственной Думе ФС РФ 19 июня 2013 г.

¹³ См.: *Шмалый О. В.* Становление административного судопроизводства в России : история и современность // Наука и образование : хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2014. № 11(54). С. 23–25 ; *Его же.* Современные тенденции развития административного судопроизводства // Наука и образование : хозяйство и экономика ; предпринимательство ; право и управление. 2013. № 11(42). С. 36–40.

¹⁴ См., например: *Колоколов Н. А.* Принятие КАС РФ – важнейший этап формирования административной юстиции в России // Российская юстиция. 2013. № 12. С. 28–31.

¹⁵ См., например: *Detterbeck Steffen.* Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht. München : Verlag C.H. Beck, 2014. S. 646–683 ; *Finkelnburg Klaus, Dombert Matthias, Külpmann Christoph.* Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 7. Auflage. München : C.H. Beck Verlag, 2017 ; *Schmidt Rolf.* Verwaltungsprozessrecht : Sachentscheidungs voraussetzungen und Begründetheit wichtiger Klage- und Verfahrensarten, Normenkontrollverfahren, vorläufiger und vorbeugender Rechtsschutz, Widerspruchsverfahren, 17. Aufl. Grasberg bei Bremen: Schmidt, 2015 ; *Sommerrmann Karl-Peter.* Rechtsstaatliche Verwaltung und ineffektiver Rechtsschutz // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 7 / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. С. 390–409 ; *Würtenberger Thomas.* Verwaltungsprozessrecht. 3. Auflage. München : Verlag C.H. Beck, 2008. S. 211–243 ; *Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz. Bilanz und Ausdruck / hrsg. von Univ.-Prof. Dr. Harald Eberhard.* Wien, 2016.

¹⁶ URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=246960-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=246960-6&02)

¹⁷ Здесь следует отметить, что сам термин «меры предварительной защиты в административном судопроизводстве» подвергался некоторой критике, иными словами, не воспринимался каким-то правильным институтом по сравнению с традиционными *обеспечительными мерами* в судебном процессе. Ученые критиковали и многие другие новые понятия и категории, установленные в проекте КАС РФ, например, «административное истребительное заявление». См.: *Павлова М. С.* Кодекс административного судопроизводства : тенденции и перспективы развития в России // Российская юстиция. 2013. № 11. С. 37.

¹⁸ Анализ данного законопроекта с точки зрения наличия в нем *ошибок юридической техники* уже проводился в специальной литературе. См.: *Васильева С. В.* Каким быть Кодексу об административном судопро-

изводстве Российской Федерации? // Российская юстиция. 2013. № 7. С. 38–40; Скобликов П. А. Кодекс административного судопроизводства : пробелы и коллизии официального проекта // Законодательство. 2014. № 3. С. 46–50. Характеристикой сложной политической атмосферы рассмотрения проекта КАС РФ является также и тот факт, что на заседании Государственной Думы в голосовании по вопросу о принятии КАС РФ в третьем чтении отказалась участвовать фактически в полном составе вся фракция Коммунистической партии Российской Федерации.

¹⁹ URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/2014/12/19>

²⁰ URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs> ; http://www.consultant.ru/law/doc/adm_sud/?utm_campaign=adm_sud&utm_source=google.adwords&utm_medium=cpc&utm_term=nov09&utm_content=1&gclid=CMA6qouYsMCFeQMwocboAja.

²¹ Термины «административное исковое заявление» и «административный иск» (например, ст. 56 КАС РФ, в которой определены полномочия представителя) являются в КАС РФ равнозначными.

²² URL: <http://pravo.ru/news/view/116148/>

²³ Здесь же уместно кратко вспомнить появившиеся в это время тенденции не только по развитию специального вида судопроизводства – административного, но и по формированию концепции единого гражданского процесса. Таким образом, начавшаяся дискуссия о новом (едином) Кодексе гражданского судопроизводства Российской Федерации и о возможном включении в него административного судопроизводства в связи с принятием КАС РФ, как видно, на данном этапе изменения процессуального законодательства была в значительной мере редуцирована. Авторитетные специалисты в области процессуального права с сожалением отмечают, что наметившиеся в рамках разработанного единого ГПК изменения в гражданском процессуальном законодательстве «посылают на основные положения гражданского судопроизводства, обеспечивающие эффективную судебную защиту гражданских прав». См.: Борисова Е. А. Реформа гражданского судопроизводства в России : прошлое, настоящее, будущее // Российская юстиция. 2015. № 1. С. 2–5; Фурсов Д. А. Перспективы развития российского гражданско-процессуального права // Вестник гражданского процесса. 2014. № 4. С. 209–231; Шерстюк В. М. К десятилетию ГПК РФ. Современные проблемы системы гражданского процессуального права // Вестник гражданского процесса. 2013. № 3. С. 19–46; Алексеевская Е. И. Новый кодекс гражданского судопроизводства : каким ему быть? // Право : журнал Высшей школы экономики. 2015. № 2. С. 4–16.

²⁴ См.: Стариков М. Ю. Предварительная судебная защита и институт «отлагательного действия» в административном судебном процессе (сравнительно-правовые аспекты) // НАУЧНЫЕ ВЕДОМОСТИ Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2014. № 22 (193). Вып. 30. С. 109–117; Его же. Предварительная правовая защита в административном судопроизводстве : процессуальное правовое регулирование в европейских странах, государствах Центральной Азии и Кавказа // Правовая наука и реформа юридического образования. 2014. № 4 (27). С. 58–87. См. также по теме: Соловьёв А. А. Правовое регулирование судебного нормоконтроля : опыт зарубежных государств / Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина. М., 2018; Соловьёв А. А., Опалев Р. О. Административная юстиция в зарубежных государствах : особенности функционирования отдельных институтов административного судопроизводства / Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА). М., 2017; Современные проблемы административного права, процедуры : российский и зарубежный опыт : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Россия, г. Новосибирск ; АНО ВО Центрсоюза РФ «СибУПК»). Новосибирск, 2018.

²⁵ См.: Цуцич В. История развития и актуальное состояние судебного контроля за деятельностью административных органов в Сербии // Судья. 2018. № 3. С. 53–64.

²⁶ Там же. С. 59.

²⁷ Там же.

²⁸ Там же.

²⁹ См.: Перлинжэйру Р. Система административной юстиции Бразилии : сравнительно-правовой анализ // Государство и право. 2015. № 7. С. 81. См. также: Его же. Исторические перспективы административной юстиции в Латинской Америке : борьба континентально-правовой традиции и влияния США // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 3. С. 10–39.

³⁰ Там же.

³¹ См.: Там же.

³² URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111520>

³³ См.: Келлер Х., Марти С. Сравнительный анализ предварительных средств судебной защиты : использование предварительных мер Комитетом ООН по правам человека и Европейским Судом по правам человека // Международное правосудие. 2015. № 1 (13). С. 44–74.

³⁴ См.: Там же. С. 45–46.

Воронежский государственный университет
Стариков М. Ю., преподаватель кафедры административного и административного процессуального права

e-mail: max.starilov@gmail.com

тел.: 8(473) 255-07-19

Voronezh State University
Starilov M. Yu., Lecturer of the Administrative and Administrative Procedural Law Department
e-mail: max.starilov@gmail.com
tel.: 8(473) 255-07-19

ПУБЛИКАЦИИ НОВЫХ КНИГ

УДК 342.9

Ю. Н. Стариков

Воронежский государственный университет

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО: ПРОИСХОЖДЕНИЕ, МОДЕЛИ И ВОПРОСЫ ЭФФЕКТИВНОЙ СУДЕБНОЙ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ГРАЖДАН

(Рец. на кн.: Руководство по истории административного судопроизводства в Германии и Европе = *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa* : в 3 т. / под ред. Карла-Петера Зоммерманна, Берта Шаффарцика. – Берлин : Шпрингер, 2019. – 2538 с.)

1. *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa* / Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (*Herausgeber*). – Berlin, Springer, 2019. – Band I: S. 3–1095. – (§ 1–27).
2. *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa* / Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (*Herausgeber*). – Berlin, Springer, 2019. – Band II: S. 1099–2014. – (§ 28–55).
3. *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa* / Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (*Herausgeber*). – Berlin, Springer, 2019. – Band III: S. 2015–2538.

Издатели книги (*Herausgeber*):

Карл-Петер Зоммерманн (Karl-Peter Sommermann) – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой публичного права, учения о государстве и сравнительного правоведения Германского университета административных наук г. Шпайер, Германия (*Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Deutschland*);

Берт Шаффарцик (Bert Schaffarzik) – Президент административного суда города Хемниц, Германия (*Präsident des Verwaltungsgerichts Chemnitz, Deutschland*).

Аннотация на трехтомное издание «Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa» (Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (Hrsg.). Berlin, Springer, 2019) содержит краткую информацию о судебной административно-правовой защите, сформировавшейся во многих странах в течение длительного исторического периода (XIX–XXI вв.). Книга представляет собой уникальное научное и справочное издание, где впервые собраны статьи, в которых (на примере множества современных государств) глубоко, всесторонне и объемно анализируются конституционно-правовые основы административного судопроизводства, юридический характер и предназначение данной формы осуществления судебной власти для обеспечения эффективной правовой защиты граждан. Полноценное представление о судебной административно-правовой защите с историко-юридической точки зрения формирует у читателя та часть данного издания, в которой рассматриваются становление, развитие и современное нормативное правовое регулирование процесса разрешения административными судами Германии публичных споров в порядке административного судопроизводства. В книге представлены юридические модели административного судопроизводства многих европейских государств, США и стран Латинской Америки. Особенности правовой системы каждой страны оказывали воздействие и на правовое содержание сформировавшейся системы административного судопроизводства, предназначенной для обеспечения как субъективных публичных прав и свобод граждан, так и для укрепления общего правопорядка и режима законности деятельности органов публичного управления.

К л ю ч е в ы е с л о в а: история административного судопроизводства, судебная админи-

стративно-правовая защита, административное судопроизводство, административные суды, административные дела, административный процесс, судебный контроль за публичным управлением, административная юстиция.

ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS: ORIGIN, MODELS AND ISSUES OF EFFECTIVE JUDICIAL ADMINISTRATIVE LEGAL PROTECTION OF CITIZENS

(Review of the edition: Guide to the history of administrative proceedings in Germany and Europe = *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa* : in 3 vol. / ed. by Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffartzik. – Berlin : Springer, 2019. – 2538 p.)

Book publishers (Herausgeber):

Karl-Peter Sommermann (Karl-Peter Sommermann) – Doctor of Law, Professor, Head of the Public Law, Theory of State and Comparative Law Department of the German University of Administrative Sciences of Speyer, Germany (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Deutschland);

Bert Schaffartzik (Bert Schaffartzik) – President of the Administrative Court of Chemnitz, Germany (Präsident des Verwaltungsgerichts Chemnitz, Deutschland).

Abstract of the three-volume edition of «Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa, Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffartzik (Hrsg.). Berlin, Springer, 2019» contains brief information about judicial administrative legal defence, which was formed in many countries for a long historical period (XIX–XXI centuries). The book is a unique scientific and reference publication, for the first time collecting articles, in which (using examples of many modern states) the constitutional legal bases of administrative legal proceedings, the legal nature and purpose of this form of judicial power for ensuring effective legal protection of citizens are deeply and comprehensively analyzed. From the historical and legal point of view, the reader's full understanding of judicial administrative legal protection is formed by that part of this publication, which considers the formation, development and modern legal regulation of the process of resolving public disputes by administrative courts in administrative proceedings in Germany. The book presents the administrative proceedings legal models existing in many European countries, in the USA and Latin America. The legal system peculiarities in each country also affected the legal content of the established administrative proceedings system, designed to ensure both citizens subjective public rights and freedoms, and to strengthen the general rule of law and the regime of legality of public administration. The specifics of the legal system in each country also influenced the legal content of the established system of administrative court proceedings, designed to ensure both the subjective public rights and freedoms of citizens, and to strengthen the general rule of law and the regime of legality of public administration.

Key words: administrative proceedings history, judicial administrative legal protection, administrative proceedings, administrative courts, administrative cases, administrative process, judicial control over public administration, administrative justice.

VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT: HERKUNFT, MODELLE UND DIE FRAGE NACH EINEM EFFEKTIVEM VERWALTUNGSRECHTSSCHUTZ DER BÜRGER

Stichwörter: Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Verwaltungsrechtsschutz, Verwaltungsgerichtsbarkeit, Verwaltungsrechtsweg, Verwaltungsgerichte, Verwaltungssache, Verwaltungsprozeß, Verwaltungsgerichtliche Kontrolle, Verwaltungsjustiz.

Название рецензируемого издания, учитывая имеющийся в нем научно-справочный материал, можно перевести на русский язык как «Руководство», «Настольная книга» (в меньше мере как «Справочник») по истории административного

судопроизводства в Германии и Европе. В настоящей рецензии для наименования издания будут использоваться оба названия: «Руководство» и «Настольная книга».



Данное «Руководство», несомненно, нужно считать первым крупным комплексным трудом. Все три тома издания дают полноценное, основанное на анализе первоисточников, правильное представление о сущности, значении и развитии *судебной административно-правовой защиты*, ее содержании и моделях, сложившихся в каждой из представленных в книге стран, начиная с XIX в. и до современности, притом учитывая сформировавшиеся во многих странах соответствующие политические, социальные и культурно-правовые условия; включают достаточную информацию для проведения результативного сравнительно-правового исследования. Впервые издается книга, содержащая объемный материал обо всех внедренных в немецкую судебную систему моделях административного судопроизводства (от законодательства Бадена (1864 г.) и до законов в Бремена (1924 г.)). Особое значение имеют статьи авторов, в которых показаны возникшие в XIX в. на имперском уровне (Рейха) формы контроля над публичной администрацией; здесь представляет значительный интерес авторский материал о возникновении такого административного контроля и истории его развития в германских землях. Издание (см. выше илл. обложки и титульного листа) предоставляет как читателям, так и исследователям необходимые воз-

можности для ознакомления и использования в научной работе большого количества первоисточников по административной юстиции и административному судопроизводству. Именно поэтому «Настольная книга (Руководство) по истории развития административного судопроизводства» имеет большое практическое значение, ибо в ней опубликованы оригинальные источники об учреждении административных судов, судебной подведомственности (компетенции) и процессе (правилах и порядке разрешения административных дел) в административных судах. И, конечно, весьма полезным для юридической науки является авторский материал, в котором показано поэтапное историческое развитие административного судопроизводства в Германии и Европе. Можно с уверенностью констатировать полезность рецензируемого издания для ученых из различных стран, пожелавших взглянуть на судебную административно-правовую защиту с европейских и интернациональных теоретико-правовых позиций. Именно здесь открываются безграничные перспективы для дальнейшего теоретического познания сущности административного судопроизводства и модернизации административного процессуального законодательства. Изданная при поддержке германского Федерального Министерства юстиции книга,

впервые включающая в содержание историческое описание административного судопроизводства различных государств, объединяет авторов из науки и практики, являющихся признанными и авторитетными специалистами в области административного права и процесса.

В одном из вступительных слов к рецензируемому, весьма объемному, трехтомному, изданию (2538 страниц текста) приводятся высказанные выдающимся немецким государствоведом Фритцом Фляйнером в начале XX в. слова о том, что учреждение, юридическое оформление и развитие в стране административного судопроизводства возможно оценить как «коронование» правового государства. Иначе говоря, с развитием административного судопроизводства правовое государство приобретает дополнительный, еще один чрезвычайно важный и органически присущий современному государству, признак (в виде наличия административного правосудия); следовательно, возникают новые особенности правовой государственности в виде процессуальной судопроизводительной деятельности и специальной организации судебной власти (административных судов). Осуществление контроля за публичным управлением посредством специально учрежденных независимых государственных судов, призванных защищать субъективные права и свободы граждан от негативных действий и решений государства (его органов, должностных лиц, профессионального чиновничества), демонстрирует новые подходы к усилению правовой защиты граждан.

Как известно, история развития административного судопроизводства уходит своими корнями в XIX в., когда европейские страны разрабатывали и принимали законы, устанавливающие как систему административных судов, так и процессуальные правовые правила по разрешению споров (урегулированию конфликтов), появляющихся в результате административной деятельности органов публичной власти. Конечно, в разных странах институт административного судопроизводства развивался под воздействием внутренних политико-правовых предпосылок; при этом присущие только этим государствам особенности оказывали решающее воздействие на создаваемую юридическую модель административного правосудия. Вместе с тем административное судопроизводство и административные суды при самых различных подходах к практической организации в стране судебной власти, включающей в свою систему и административное судопроизводство, сполна выполняли свои правозащитные функции и оправдывали свое предназначение сдерживанием произвола публичной власти и управления и полезным для граждан мощным потенциалом, содержащимся в институте предварительной защиты. Таким образом, как пишут

авторы книги, административное судопроизводство имело специальные задачи и приносило в систему организации и функционирование публичной власти должный порядок и благополучие. В процессуальном правовом плане организация административного судопроизводства имела некоторые особенности в различных странах. При этом и здесь постоянно наблюдались объединяющие тенденции по приведению процессуального законодательства к общим юридическим порядкам и принципам.

Поскольку рецензируемая «Настольная книга» опубликована на немецком языке, то главные термины, принципы и институты, входящие в юридическое содержание административного судопроизводства, объясняются авторами, как правило, посредством демонстрации смысла, вкладываемого в них немецким законодательством. Хотя, разумеется, в статьях, подготовленных учеными из других стран, основные понятия данной тематики разъясняются с позиций национального законодательства, особенностей исторического развития и содержания материального и процессуального права.

Для начала определим пять понятий, используемых в рецензии и играющих ключевую роль в формировании надежного правового режима обеспечения судебной защиты прав, свобод и индивидуальных интересов граждан.

Во-первых, *Verwaltungsrechtsschutz* – это судебная административно-правовая защита, т. е. система правовых принципов, порядков и правил, которые гарантируют комплексность, всесторонность и эффективность юридической защиты субъективных прав граждан в сфере действия (функционирования) органов публичного управления и их должностных лиц. Судебная административно-правовая защита в Германии считается первостепенной задачей судов. Во-вторых, *Verwaltungsjustiz* – административная юстиция, т. е. создаваемая внутри публичного управления система органов (учреждений), осуществляющих контроль за деятельностью управленческих органов и профессиональных чиновников (*самоконтроль публичного управления*). Другими словами, учреждаемые специально для осуществления контрольных функций органы действовали исключительно внутри данной административной системы, рассматривали и разрешали возникающие внутри публичного управления спорные ситуации (например, административная юстиция в германских государствах XIX в.). Таким образом, само название указывало на «юстиционное» (как часто говорят, *квази-судебное*) предназначение органов управления, разрешающих управленческие споры. Административная юстиция – не судебная власть. Как правило, на основе института адми-

нистративной юстиции в странах формировалась «настоящая» система юридической защиты от неправомερных действий и решений органов публичной власти, а именно система административного судопроизводства. В-третьих, *Verwaltungsgerichtsbarkeit (Verwaltungsrechtsweg)* – это *административное судопроизводство*, т. е. судопроизводство по делам публичного управления, спорам, связанным с деятельностью органов публичного управления. Это рассмотрение и разрешение специальными (специально создаваемыми), независимыми от административных органов, административными судами в установленном процессуальным законом порядке административных дел (в отличие от судов общей юрисдикции); административные суды рассматривают публично-правовые споры, связанные с делами публичного управления и возникшие в области функционирования органов публичного управления. Поэтому и порядок разрешения таких административно-правовых споров и, соответственно, административных дел регламентируется специальным административным процессуальным законодательством. В-четвертых, *Verwaltungsprozess* – это *судебный процесс разрешения административных споров*, сформировавшихся в области осуществления органами публичного управления действий и принятия решений. В-пятых, *Verwaltungsgerichtliche Kontrolle* – это *судебная деятельность по осуществлению контроля за публичным управлением*. При осуществлении такой деятельности административные суды могут проверять законность (правомерность) управленческих действий и решений административных органов. Таким образом, публичное управление находится под контролирующей судебной-административной юрисдикцией. Все указанные термины взаимосвязаны между собой; их историко-правовое развитие находилось во взаимозависимости от распространяющихся тенденций по созданию конституционного государства; правовая государственность и необходимость гарантирования субъективных публичных прав граждан порождали идеи о необходимости формирования самостоятельного вида судопроизводства, а именно административного правосудия. Поэтому и стало традиционным четко отграничивать в судебной системе разрешения споров, возникших в области публичного управления, и дел, рассматриваемых обычными судами (гражданских дел).

Авторы доказывают, что административное судопроизводство практически на всех этапах его становления, формирования специальных судебных органов, развития процессуальной формы, практического применения административно-процессуальных порядков, модернизации институциональных принципов вызывало множе-

ство критических суждений ученых-современников. Многие поддерживали развитую на конкретном историческом этапе модель специализированного административного правосудия; другие бескомпромиссно и негативно расценивали юридический потенциал, заложенный законодателем в его содержание. Однако, несмотря на различные подходы к данному институту и принципиальные оценки, многие страны улучшали созданные модели административного правосудия и вносили в них с течением времени аргументированные изменения и дополнения. При этом сам факт полезности и обоснованности его существования в судебной системе большинством аналитиков не подвергался сомнению. Общество и граждане весьма позитивно относились к применению такой формы судебного контроля за исполнительной властью, публичным управлением и его результатами, деятельностью профессионального чиновничества при осуществлении государственных функций.

Анализ текста издания показывает, что административное судопроизводство всегда расценивалось с различных позиций, т. е., как минимум, обсуждалось не только как проблема специального судебного контроля за публичной администрацией, но и как полезная процессуальная форма, используемая для разрешения юридических споров. Развитие административного судопроизводства на протяжении многих десятилетий (в некоторых странах – и столетий) сопровождалось выработыванием общих и специальных признаков данной формы осуществления судебной власти, деятельность которой нацелена на юридическую защиту субъективных публичных прав. При этом в Европе и Америке складывались различные материально-процессуальные модели административного правосудия; отличительные особенности административного судопроизводства формировались и в странах Европы, несмотря на достаточную общность создаваемых теоретических концептов организации и деятельности административных судов. Даже в Германии (германских землях), учитывая ее федеративный характер государственного устройства, в некоторые периоды ее развития административное судопроизводство складывалось с отличительными юридико-правовыми значениями и правилами.

Первый том рецензируемого издания (см. полное оглавление книги в конце настоящей рецензии) включает научные труды как ученых, так и практиков, в которых представлено развитие административного правосудия в Германии. При этом авторы, рассматривая традиционные вопросы предназначения и роли административного судопроизводства, подходят к данной проблеме весьма детализированно, со ссылкой на множество правовых источников, глубоким

анализом исторических юридических документов, невероятно широким взглядом на исследование сложившихся в те или иные исторические периоды юридических обоснований необходимости учреждения и функционирования административных судов на специально созданной процессуальной правовой основе. Ученые утверждают, что вся история развития административного судопроизводства в Германии позволяет сделать вывод о том, что юридический характер данного вида судопроизводства за последние 150 лет был изменчив. Практическое функционирование данного института сопровождалось обсуждением особенностей процессуального и институционального оформления административного правосудия в различные периоды развития как страны в целом, так и ее отдельных земель.

Первый том издания состоит из трех частей, в первой из которых рассматривается судебный контроль за публичной администрацией во времена, предшествующие созданию Германской империи, и контроль судов за осуществляемыми органами публичной власти административными действиями на историческом этапе начиная с 1806 г. Здесь же расположен научный материал, посвященный философско-историческим предпосылкам формирования административного судопроизводства и учреждения административных судов. Часть вторая содержит авторский материал об истории развития административного судопроизводства в Германии до 1945 г., а также исследования развития административного правосудия и административных судов в различных германских государствах, например: Баден, Пруссия, Гессен, Вюртемберг, Бавария, Анхальт, Брауншвейг, Саксония-Майнинген, Ольденбург, Тюрингия, Гамбург, Бремен. В третьей части первого тома представлен материал о развитии административного судопроизводства в Германии после 1945 г. Авторы поставили акценты на важных вехах обновления германского законодательства об административном правосудии, как то: пути перехода от внутреннего административного контроля к судебному контролю над администрацией; появление нового законодательства в Западной и Восточной Германии после 1945 г.; этапы реформирования административного судопроизводства. Отдельно представлен материал, посвященный анализу германской модели административного судопроизводства между сложившимися в стране на протяжении многих десятилетий традициями и инновациями.

По общему мнению, важнейшими вопросами, рассмотренными в первом томе издания, стали обзоры сформировавшихся традиций и основанных на них принципов, являющихся базисом для немецкой концепции административного право-

судия и системы административных судов. Современная модель и система немецкого административного судопроизводства не только служат укреплению реальных гарантий в деле судебной защиты прав человека и его индивидуальных свобод, обеспечению эффективной правовой защиты граждан от действий и решений органов публичной власти, но и играют чрезвычайно значимую роль в становлении социальной справедливости, укреплении общего правопорядка в системе публичного управления, поддержке конституционно значимых ценностей.

Разработка «юридических» образов и создание моделей главнейших административно-правовых институтов, начиная со второй половины XIX столетия, основывались в том числе и на научно-исторических дебатах относительно соответствия формируемых институтов и самой административно-правовой системы зарождающемуся в то время конституционному государству. Рассмотрению философско-исторических предпосылок административного судопроизводства посвящена статья профессора Ганса-Кристофера Крауса (*Hans-Christof Kraus*) (т. I, с. 51–76)¹. Кратко изложим его рассуждения о развитии идеи необходимости формирования как специальных административных судов, так и особого административного правосудия.

Профессор Г.-К. Краус начинает анализировать правовую защиту как важнейшую юридическую проблему, выводит ее на уровень правового государства, показывает особенности правовой защиты в сфере административной юрисдикции. Особое внимание автор уделяет исследованию основных функций административного судопроизводства, рассматривая при этом главные критические суждения, распространенные в сфере данной проблематики. Одним из важнейших становится вопрос об объеме и, прежде всего, границах деятельности (воздействия) государственной власти по отношению к правам каждого отдельного гражданина. Поэтому и возникает вопрос о формировании институциональных предпосылок для гарантирования в этой сфере политических прав и свобод, а также самого конституционного государства. Автор последовательно раскрывает влияние виднейших мыслителей прошлого (конца XVIII и начала XIX в.), сыгравших выдающуюся идейно-историческую роль в обосновании и поддержании главных философско-правовых подходов к констатации и аргументации идей конституционного государства, необходимости создания надлежащих гарантий защиты индивидуальных прав и свобод граждан. Среди немецких философов, труды которых создавали идейные основы для формирования индивидуальной юридической защиты, автор выделяет Иммануила Канта (*Immanuel*

Kant), который в конце XVIII в. привлек внимание к проблеме институционального обеспечения прав отдельных граждан. Философ обосновывал необходимость создания полноценных возможностей для удовлетворения требований по проведению проверок определенных государственных решений и действий, совершенных (принятых) по отношению к гражданам. Далее профессор Г.-К. Краус анализирует учения Карла Готтлиба Сварца (*Karl Gottlieb Svarez*), Вильгельма фон Гумбольдта (*Wilhelm von Humboldt*), Адама Мюллера (*Adam Müller*), Николауса Гённера (*Nikolaus Thaddäus Gönner*), Карла Теодора Велькера (*Carl Theodor Welcker*), Иоганна Клюбера (*Johann Ludwig Klüber*), Буркхарда Вильгельма Пфайффера (*Burkhard Wilhelm Pfeiffer*). Перечисленные ученые обосновывали идеалы не только административной юстиции, но и возможность перехода к учреждению специальных судебных органов, рассматривающих административные дела. При этом обсуждалась тематика ограничения разрешения данных административных споров в особом (не в гражданско-процессуальном) административно-процессуальном порядке. Противостояния относительно форм и объема административной юстиции имели в то время не только научный характер, но и политическую окраску.

На новом историческом этапе, во второй половине XIX в., идея административного судопроизводства стала укрепляться в связи с принципами правового государства, развитием равноправных взаимоотношений между государством и отдельными гражданами, зарождением новой правовой культуры, основывающейся на возрастающем самосознании граждан и независимости политических и экономических интересов. Здесь особенно заметна дискуссия между известными учеными – представителями различных направлений: консервативного, который представлял Фридрих Юлиус Шмаль (*Friedrich Julius Stahl*), и либерального, сторонником которого стал Роберт фон Мольт (*Robert von Mohl*). Первый отстаивал главную идею о необходимости установления в правовом государстве ясных и четких границ государственной деятельности и государственного вмешательства в общественную жизнь. Второй говорил о необходимости формирования правовой защиты от административных актов государства, при этом успешно аргументировал идею о разграничении специальных административных судов и обычных судов по гражданским делам. Германский ученый Отто Бэр (*Otto Bähr*) в своем труде «О правовом государстве» («*Der Rechtsstaat*») подчеркнул необходимость признания формирования самостоятельного и независимого судопроизводства как условие справедливости и в сфере действия публичного пра-

ва. Такая система судов должна создаваться для разрешения административно-правовых споров. Следующим шагом в обосновании идеи административного судопроизводства и формирования особой административной юрисдикции, приспособленной для разрешения административных споров, становится расширение представлений о сущности административного права и его действия в условиях правовой государственности, а также использования его потенциала для защиты граждан от произвола публичной власти. Такие идеи высказывал Рудольф Гнайст (*Rudolf Gneist*) в начале 1860-х гг. Он обосновывал прямой контроль за системой административных органов посредством учреждения системы административной юрисдикции, призванной разрешать административные споры. Другой ученый Лоренц фон Штайн (*Lorenz von Stein*) аргументировал дальнейший переход от «старой» административной юстиции к новым правовым порядкам посредством формирования специальной судебной компетенции, предназначенной для разрешения споров в сфере действия публичного права. Наконец, Йохан Каспар Блунтшли (*Johann Caspar Bluntschli*) в своих трудах отстаивал идею учреждения административных судов как защиту публичного административного права.

На новом историческом этапе развития идеи административного судопроизводства, уже в XX в., большую роль сыграли такие немецкие ученые, как: Георг Еллинек (*Georg Jellinek*), Рихард Тома (*Richard Thoma*), Герхард Аншютц (*Gerhard Anschütz*), Карл Шмитт (*Carl Schmitt*), Герберт Крюгер (*Herbert Krüger*), Фридрих Аугуст Хайек (*Friedrich August Hayek*). С учетом традиционных научно-правовых позиций, под влиянием новых исторических условий, а также под воздействием значительных достижений в обосновании необходимости торжества правового государства административное судопроизводство становится неотъемлемой частью государственной судебной деятельности, призванной разрешать возникающие в области действия административного права публичные споры. Современная правовая государственность требовала и новых подходов к аргументации верховенства концепции об учреждении в системе судебной власти административного правосудия, а следовательно, отстаивания существования и самой функции административного судопроизводства, направленной как на гарантирование законности действий публичного управления и профессионального чиновничества, так и на эффективную защиту субъективных прав, свобод и интересов индивидуумов.

Второй том рецензируемого, фактически энциклопедического, издания (см. титульный лист в конце рецензии), посвященного созда-

нию и современному правовому регулированию отношений в области административного судопроизводства, представляет собой собрание статей (крупных обзоров), содержащих рассмотрение вопросов образования и становления административного судопроизводства в различных странах, а также исторический и одновременно сравнительно-правовой аспект проблемы развития административного правосудия. В данных материалах анализируются традиционные системы и сложившиеся в течение своего исторического развития модели административного правосудия в различных, главным образом европейских, странах, а именно: Австрия (автор – *Thomas Olechowski*; т. II, с. 1099–1130), Швейцария (автор – *Benjamin Schindler*; т. II, с. 1131–1164), Швеция (автор – *Henrik Wenander*; т. II, с. 1165–1199), Финляндия (автор – *Heikki Kulla*; т. II, с. 1201–1214), Великобритания (автор – *Ralf Brinktrine*; т. II, с. 1215–1261), Голландия (автор – *Willem Konijnenbelt*; т. II, с. 1263–1304), Бельгия (автор – *Philippe Bouvier*; т. II, с. 1305–1334), Франция (автор – *David Capitant*; т. II, с. 1335–1371), Италия (авторы – *Daria de Pretis* и *Cristina Fraenkel-Haerberle*; т. II, с. 1373–1403), Греция (автор – *Athanasios Gromitsaris*; т. II, с. 1405–1436), Португалия (автор – *Mário Aroso de Almeida*; т. II, с. 1437–1463), Испания (автор – *Ricardo Garsía Macho*; т. II, с. 1465–1488), Польша (автор – *Jan Wiktor Tkaczyński*; т. II, с. 1489–1507), Чехия (авторы – *Rainer Arnold*, *Albert Cermak* и *Markéta Říhová Batista*; т. II, с. 1509–1545), Словакия (авторы – *Tomáš Gábriš* и *Marián Giba*; т. II, с. 1547–1568), Венгрия (автор – *Krisztina F. Rozsnyai*; т. II, с. 1569–1599), Эстония (авторы – *Ivo Pilving* и *Madis Ernits*; т. II, с. 1601–1626), Россия (авторы – *Юрий Смирнов* (*Jurij N. Starilov*); т. II, с. 1627–1654).

Вместе с тем в том же томе издания представлены также материалы по развитию административного судопроизводства в США (автор – *Werner Heun*; т. II, с. 1657–1691) и странах Латинской Америки (автор – *Ricardo Perlingeiro*; т. II, с. 1693–1732). Авторы статей показывают сложившиеся традиции в процессуальном правовом регулировании отношений в области осуществления судебного контроля за администрацией (процессуальные принципы, специальные юридические режимы, правила и порядки осуществления рассмотрения публичных правовых споров), высказывают предположения о новых этапах развития судебной административно-правовой защиты в будущем. В научных трудах обосновывается создание разнообразных концепций административного правосудия, что придает исследованию интернационально-правовой характер, а также привносит в завершённый проект по подготовке рецензируемого издания широту научной проблематики и аргументированный академиче-

ский интерес. Каждая статья является неоценимым вкладом в разработку общей теории административного судопроизводства: авторы анализируют особенности возникновения, развития и современного правового состояния института административного судопроизводства. Исследование проводится непосредственно с учетом развития правовой государственности и правовой системы в целом, т. е. с учетом основных составляющих судебной власти и сложившихся традиций в построении и функционировании судебной системы. *Немецкий концепт судебной административно-правовой защиты*, оказавший большое влияние на развитие теории административного судопроизводства в других странах, в центре которого находится юридическая защита субъективных публичных прав и индивидуальных интересов граждан, анализируется наряду с другими моделями административного правосудия. Вместе с тем европеизация и интернационализация административного процессуального права позволяют более основательно и всесторонне взглянуть на современное содержание и разработать будущие контуры административного судопроизводства. Именно с таких исследовательских позиций ученые подходят к изучению установленных национальными законодателями задач при разработке законов об административном судопроизводстве и при обосновании внесения в них изменений и дополнений.

Во втором томе издания опубликован материал о развитии административной юстиции и административного судопроизводства в Российской Федерации. Как известно, в России идея разработки и принятия административного процессуального законодательства воплотилась в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации, вступившего в силу 15 сентября 2015 г. Несмотря на длительный период теоретического осмысления главных организационно-правовых и процессуально-юридических вопросов административной юстиции и административного правосудия, их решение осуществилось лишь в 2013–2015 гг. при непосредственном содействии Президента Российской Федерации, который на VIII Всероссийском съезде судей ясно и решительно поставил вопрос о необходимости разработки проекта КАС РФ и его скорейшего рассмотрения в Государственной Думе².

КАС РФ стал законом в России практически через 100 лет после принятия Временным Правительством 30 мая 1917 г. Положения о судах по административным делам³, которое, в сущности, стало документом, заключающим в себе конкретный результат длительных политико-правовых дискуссий относительно вопросов развития в стране административной юстиции. Как уже

ранее отмечалось в литературе, проблема административной юстиции (специальных административных судов, административного судопроизводства, судебного контроля за исполнительной властью), с научно-практической точки зрения, наиболее фундаментально и результативно обсуждалась в России дважды в течение последних 100 лет⁴: в конце XIX – начале XX в. и в конце XX в. (кон. 1990-х гг.).

КАС РФ положил начало развитию судебной практики по административным делам в соответствии с административно-процессуальными нормами; сложившиеся на протяжении многих десятилетий правовые порядки в области разрешения административно-правовых споров в соответствии с правилами гражданского процесса фактически заменены в настоящее время институтами и судебными процедурами, определенными законодательством об административном судопроизводстве⁵.

Невозможно представить анализ содержания судебной административно-правовой защиты без указания на ее конституционно-правовые обоснования. Например, абз. 4 ст. 19 Основного Закона Германии устанавливает гарантии правовой защиты и для судебной административно-правовой защиты. Детализированный анализ этой проблематики содержится в статье профессора *Петера Хубера (Peter M. Huber)*, т. II, с. 1771–1814). Автор обращает внимание на конституционно-правовые предпосылки для организационного оформления *судебной административно-правовой защиты* в общем плане (т. е. как материальные гарантии основных прав гражданина) и для *административного судопроизводства* (как особого правового пути рассмотрения и разрешения административно-правовых споров). Судебная административно-правовая защита гарантируется Основным Законом Германии во многих его статьях. При этом автор исследует данную тему, учитывая особенности современного исторического этапа *конституционализации, европеизации и интернационализации* судебной административно-правовой защиты в Германии. Профессор *Хубер* цитирует Конституционный Суд Германии, который утверждает, что в правовом государстве к гарантиям основных прав относится и возможность судебного контроля за ее соблюдением, подчеркивая важность индивидуальной правовой защиты, осуществляемой специально создаваемыми судебными органами. Неизменный интерес представляет историко-правовые аспекты соотношения административно-правовой судебной защиты и административного судопроизводства. Судебная административно-правовая защита в Германии есть прежде всего индивидуальная правовая защита (защита субъективных прав граждан). Од-

нако системное представление индивидуальной правовой защиты не исключает и нацеливания всей судебной административно-правовой защиты на выполнение функции объективного контроля правомерности публичного управления.

В научных статьях второго тома рецензируемого издания очень развернуто представлен юридический базис административного судопроизводства, а также проработаны перспективы его дальнейшего развития в различных странах. Большое значение для понимания института административно-правовой судебной защиты имеет статья профессора *Карла-Петера Зоммерманна (Karl-Peter Sommermann)*, посвященная путям развития европейского административного судопроизводства⁶ (т. II, § 48, с. 1735–1770). Важнейшим является рассмотрение вопроса о влиянии концепта права на эффективную защиту индивидуальных прав граждан. Автор говорит о концептуальных основах формирования европейского административного правосудия и выделяет три вида дифференциаций этих основ (функциональные, организационные, процессуальные). К.-П. Зоммерманн показывает, что для перехода к судебному контролю над публичной администрацией решающим стал вопрос о том, будет ли положен в основу судебного контроля субъективная или объективная концепция правовой защиты, – от этого зависели и пути правового оформления данного института. Дебаты о том, служит ли правовая защита защите права в объективном смысле или защите индивидуальных прав (в смысле субъективных прав), проводились отнюдь не только в Германии, но и в других европейских странах. *Функциональная предпосылка*: в зависимости от того, какие функции должен выполнять судебный контроль над администрацией, по-разному оформляется процессуальное право. Так, сформировавшийся стандарт эффективной административно-правовой защиты индивидуальных прав гражданина определяет множество условий обеспечения надлежащего судебного контроля за законностью осуществляемых публичной властью административных действий и решений; при этом в процессуальный юридический механизм гарантирования эффективности правовой защиты встраиваются необходимые юридические элементы, например, институт предварительной защиты по административному иску или иные превентивные обеспечительные меры. Развитие административного процессуального права европейских стран сопровождалось значительной конкретизацией содержания и расширения сферы судебного контроля, обеспечивающего законность (правомерность) публичного управления и принимаемых административных актов. *Организационная дифференциация*: во многих странах, где наряду

с судами общей юрисдикции созданы и специальные административные суды, они появились из административной юстиции, иначе говоря, из создаваемой самим публичным управлением своих органов самоконтроля. Поэтому организационные предпосылки для учреждения административного судопроизводства всегда важны: всё зависит от выбранной модели организации судебной власти. *Процессуальная дифференциация*: административное процессуальное право состоит существенно из принципов и правил, которые изначально были сформулированы и развиты в административной юстиции и гражданском процессуальном праве. Дальнейшее развитие происходило особенно через расширение потребности в правовой защите и различные многоуровневые модернизации права, обеспечивающие эффективную правовую защиту и устанавливающие судебно-контрольные механизмы над публичным управлением и его результатами. В этом процессе важнейшими являлись: диверсификация процессуальных порядков и процессуальных принципов; расширение исковых требований; развитие института мер предварительной правовой защиты; открытие альтернативного урегулирования споров.

Содержание судебной административно-правовой защиты в Европейском союзе рассматривается в статье профессора *Зигфрида Магиры (Siegfried Magiera)*⁷. Автор показывает Европейский союз как *правовой союз*, который опирается на международно-правовые договоры государств-участников. При этом Европейский правовой союз всё же представляет собой не зависимый от правопорядков государств-участников, особый правопорядок, построенный на собственных материальных, организационных и процедурных правовых основах. Судебная административно-правовая защита в Европейском союзе охватывает сферу управленческих действий, совершаемых как на общеевропейской плоскости, так и на уровне государств-участников. Административные действия на уровне Евросоюза распространяются на осуществляемое администрацией союза внутреннее управление, прежде всего на управление организаций, персонал и бюджет, а также на различные области внешнего союзного управления. Административно-правовая защита выстраивается посредством учрежденных органов административного контроля, который может носить централизованный и децентрализованный характер. Особое место занимает судебная административно-правовая защита, реализуемая посредством европейского судопроизводства, а именно Судом Европейского союза. Судебная административно-правовая защита может предоставляться судебной системой государств-участников. То есть административные

действия на государственном уровне (всех государственных или иных публично-правовых институтов) подчинены судебному контролю, осуществляемому по правилам судопроизводства отдельных государств-участников Европейского союза. Весьма важным процессуальным правовым институтом является предварительная судебная защита, осуществляемая Судом Европейского союза. То есть в неотложных случаях Судом Европейского союза по установленным для него правилам оспаривания управленческих действий, в особенности рассмотрения иска о признании административного акта недействующим, гарантируется предварительная правовая защита (*Vorläufiger Rechtsschutz*), если это необходимо сделать еще до принятия окончательного решения по делу. Это очень важно учитывать в процессе, так как подача иска в Суд Европейского союза не обладает так называемым приостанавливающим (отлагательным) действием.

В § 55 т. II (с. 1991–2014) рецензируемого издания профессор *Карл-Петер Зоммерманн (Karl-Peter Sommermann)* размышляет над перспективами развития административного судопроизводства в современных условиях. Трансформацию теории и практики административно-правовой защиты, которая произошла в 1990-е гг. в Европе и во многих неевропейских государствах, можно обозначить прежде всего через усиление потенциала и совершенствование содержания и практической организации индивидуальной правовой защиты. При этом право на эффективную правовую защиту становится базисным пунктом для развития общеевропейского осмысления правовой государственности и ее значения для модернизации и публичного управления и судебной системы. В отдельных государствах судебная административно-правовая защита традиционно нацеливалась, в первую очередь, на обеспечение целостности и нерушимости так называемого *объективного правопорядка*. В Германии, где административно-процессуальное право сформировалось посредством укрепления и распространения концепта *субъективной правовой защиты, право на эффективную правовую защиту*, начиная с 1949 г., непременно и постоянно гарантировалось на конституционно-правовом уровне. Трансформация германской системы индивидуальной правовой защиты со всеми характерными признаками находится в известном противостоянии с поддерживаемой европейским правом (правом Европейского союза) тенденцией по значительному расширению *объективной функции правовой защиты*. В соответствии с новыми потребностями в усилении действия и повышении результативности института правовой защиты все европейские страны испытывают известное давление политики, которая

важнейшим пунктом содержит необходимость внесения изменений, облегчающих появление альтернативных юридических механизмов разрешения конфликтов (споров) и гибкой, потенциально мощной, правовой защиты в конкретных случаях, возникающих при осуществлении публичной власти. Как можно убедиться, именно в течение нескольких последних десятилетий актуализировались общественные дебаты по вопросам функций судебной административно-правовой защиты в контексте происходящих изменений в системе представлений о сущности административного судопроизводства. Важнейшим обсуждаемым исходным пунктом является поиск оптимального соотношения в этой системе как защиты нарушенных прав, так и обеспечения законных интересов (так называемая конвергенция иска о защите нарушенных прав и обеспечении законных интересов). При этом гибкость судебной административно-правовой защиты – всегда центральный момент дискуссии о поступательном развитии данного института. Растущие требования к национальным системам правосудия и изменяющиеся взаимоотношения между гражданином и государством порождают дебаты о поиске новых механизмов по разрешению конфликтов, спорных ситуаций, правовых неопределенностей. Особая проблематика альтернативного урегулирования споров в административном процессуальном праве заключается в том, что вопросы законности управленческих действий и административных актов являются безоговорочными. Однако можно предположить, что в будущем медиационные процессы смогут в разумном объеме и достаточных границах дополнить судебную правовую защиту при разрешении определенных судебных споров, зарождающихся в сфере реализации публичной власти. Профессор *Карл-Петер Зоммерманн*, указывая на получившее в 1990-х гг. значительную динамику научное осмысление основных проблем административного судопроизводства, отмечает активизацию законодательных органов многих европейских государств по модернизации системы и структуры судебной административно-правовой защиты, по нормативному установлению принципов, правил и порядков осуществления административного правосудия. Предположительно, что данная тенденция сохранится и в ближайшей перспективе, при этом, вероятно, изменяя в определенных чертах систему судебной административно-правовой защиты. Многие государства проводили в течение прошедших десятилетий модернизацию административного судопроизводства с целью обеспечения эффективной правовой защиты, направленной, главным образом, на усиление *индивидуальной правовой защиты*. Вместе с тем необходимая конкретизация юриди-

ческого механизма эффективной правовой защиты, осуществляемая на практике во многих юридических случаях, заставляла подстраиваться под новые вырабатываемые практикой требования, основанные и на парадигме *объективной правовой защиты*. Как написал в конце второго тома профессор *Карл-Петер Зоммерманн*, построение эффективной индивидуальной правовой защиты и обеспечение ее функционирования на практике составляют непростую задачу при всех реформах. Богатый опыт и решения должны становиться основами для дискуссий о реформировании и улучшении правовой защиты в странах Европы, которые предлагаются в различных европейских правовых порядках⁸.

Если обобщить весь содержащийся в завершении второй части второго тома материал, то можно перечислить основные обсуждаемые авторами проблемы административного судопроизводства, как то: пути развития европейского административного судопроизводства; конституционно-правовые основания судебной административно-правовой защиты; международно-правовые стандарты для административного судопроизводства; сравнительные характеристики конституционно-правовой защиты и судебной административно-правовой защиты; судебная административно-правовая защита в Европейском союзе; история административно-правовой защиты в международных организациях; международное сотрудничество административных судов; перспективы развития административного судопроизводства.

Третий том издания содержит перечень законов, устанавливающих судебную административно-правовую защиту, систему административных судов, а также порядок осуществления административного судопроизводства в различных государствах. При этом в книге опубликованы законы различных стран, принятые в XIX–XX вв. и показывающие первый (и весьма значительный) опыт построения административного правосудия и учреждения административных судов в соответствующих государствах.

Структура третьего тома соответствует структуре и содержанию первых двух томов общей книги. Так, если в т. I, например в § 2, рассматривалась история создания административного судопроизводства в Бадене, то в т. III, с указанием, что именно данный материал (как первоисточник) приводится к § 2, содержится *Закон об организации внутреннего управления* от 5 октября 1863 г. Еще несколько примеров: для Пруссии приводится текст *Закона об общем земельном управлении* от 30 июля 1883 г.; для Баварии – *Закон об учреждении административного суда и о порядке рассмотрения административных дел* от 8 августа 1887 г.; для Саксонии – *Закон об ад-*

министративном правосудии от 19 июля 1900 г.; для Брауншвейга – Закон по административному судопроизводству от 5 марта 1895 г.; для Вюртемберга – Закон об административном правосудии от 16 декабря 1876 г.; для Гессена – Закон о высшем административном суде от 11 января 1875 г.; для Анхальта – Закон об административных судах и процессе рассмотрения административных споров от 27 марта 1888 г.; для Восточной Германии (Саксония) – Закон об административном судопроизводстве от 30 октября 1946 г.; для Гамбурга – Закон об административном судопроизводстве от 2 ноября 1921 г.; для Бельгии – Закон об учреждении государственного совета от 23 декабря 1946 г.; для Франции – Постановление об организации государственного совета от 26 декабря 1799 г. № 3504; для Греции – Закон об учреждении административных судов от 9 июля 1838 г.; для Португалии – Декрет № 23 по строительству публичного управления от 16 мая 1862 г.; для Испании – Закон об организации и подведомственности провинциальных советов от 2 апреля 1845 г.; для Польши – Закон о Высшем административном суде от 3 августа 1922 г.; для Эстонии – Положение об административном суде от 12 февраля 1919 г.; для США – Административно-процедурный закон от 11 июня 1946 г.

Изданная в Германии «Настольная книга по истории административного судопроизводства в Германии и Европе» в трех томах систематизировала объемные и точные знания об административном судопроизводстве, соответствующие модели и системы которого установлены национальным законодательством различных стран. Рецензируемое издание позволяет понять особенности административного процессуального регулирования порядка рассмотрения публичных споров, вникнуть в существо многих сложных и весьма детальных правовых регулирований отношений по разрешению административных споров. Книга создает полноценную картину многочисленных процессуальных правопорядков, встречающихся в европейских странах, США и странах Латинской Америки, которые в различные периоды своего развития развивали и утверждали модели законодательства об административном судопроизводстве и прилагали усилия по их улучшению. Формирование административного правосудия на всех этапах государственного и правового строительства осуществлялось везде по-разному: в какие-то периоды развитие замедлялось, на каком-то этапе актуализировались новые идеи о признаках, принципах и системе административного судопроизводства, административное судопроизводство прирастало новыми процессуальными институтами, укреплялась и обобщалась судебная практика по административным делам. Общественное при-

знание преимуществ и результатов судебной административно-правовой защиты сопровождалось положительными оценками механизма защиты прав и свобод человека и гражданина, содержащего многозначительный правозащитный и обеспечивающий потенциал и очевидные преимущества для самих граждан.

Подготовка и опубликование «Настольной книги» дает весьма полное представление о юридических моделях и особенностях административного судопроизводства по законодательству многих стран Европы, США и Латинской Америки. Как уже отмечалось, авторский материал для книги предоставили очень известные ученые и специалисты в данной области юридических процессуальных отношений, имеющие глубокие и всесторонние познания как в теории, так и в практике разрешения судами публичных споров, сторонами которого являются гражданин и государство (государственный орган, должностное лицо). Рассматриваемое издание будет очень полезным для исследователей разнообразных аспектов и порядков, сложившихся в национальных системах административного правосудия. Оно может стать неопределимым вкладом в общую теорию административного судопроизводства и задать правильный вектор для ее творческого развития при проведении сравнительно-правовых исследований, модернизации имеющихся систем судебной власти, разработки национального законодательства в странах, в которых еще только складываются теоретические представления о сущности и особенностях административного правосудия. «Настольная книга» чрезвычайно важна и для законодателей тех стран, где планируется принятие законов или кодексов административного судопроизводства. Создание нового законодательства возможно обосновать идеями, принципами и процессуальными правилами, содержащимися в уже действующих законодательных актах об административном правосудии.

В «Настольной книге» раскрывается методология проведения историко-правовых исследований в области обеспечения эффективной судебной административно-правовой защиты при обосновании необходимости учреждения административных судов, способных гарантировать практически надлежащий юридический уровень предоставления гражданам индивидуальной правовой защиты от противозаконных управленческих действий и решений публичной администрации. Рецензируемое издание содержит материал о самом предназначении судебной административно-правовой защиты граждан; оно включает тексты, в которых многозначительно демонстрируются преимущества правового регулирования процессуального разрешения публичных споров. При этом авторы ссылаются на

необходимость учета общеевропейских подходов к практике рассмотрения административных дел и, следовательно, учета сложившихся в этой сфере правоотношений права Европейского союза. Поэтому многие положения института административного судопроизводства стали определяющими для стран Европейского союза, которые традиционно развивали теорию и законодательное регулирование принципов и правил административного правосудия.

Несомненно, «Настольная книга» важна также и для обучающихся в университетах, т. е. для тех, кто приобретает и накапливает знания о данной области организации и функционирования судебной власти.

Очевидна полезность настоящего издания как для судей, так и для работников государственного аппарата, органов публичного управления, исполнительной власти.

Невозможно переоценить пользу книги для ученых, исследующих многочисленные, современные и ушедшие в историю, концепции и модели административного процессуального законодательства. Во всех трех томах издания собран действительно уникальный научный материал по проблемам осуществления административного судопроизводства. Авторы демонстрируют наличие множества точек зрения по обсуждаемым вопросам, борьбу мнений относительно вопросов, связанных с улучшением процессуальных правовых правил и общих перспектив административного судопроизводства и деятельности административных судов. С изданием данной «Настольной книги» ученые из разных стран получили надежные источники для изучения вопросов административного судопроизводства и сравнительного правоведения, поиска новых идей для формирования будущих моделей административного правосудия, отстаивания авторских позиций в условиях реформирования процессуального законодательства. Следовательно, предлагаемая читателю книга показывает прочные основы для выстраивания разнообразных дискуссий о проведении модернизаций порядков и правил административного правосудия в различных странах, используя при этом лучшие стороны и признаки соответствующих моделей судебной административно-правовой защиты.

Подлежит уверенной констатации факт использования сложившихся в европейских странах представлений о сущности административного судопроизводства, юридико-модельных признаках судебной административно-правовой защиты и при создании российской модели современного административного правосудия, что было воплощено в реальность в принятом в 2015 г. *Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации*. Сама концеп-

ция административного судопроизводства базировалась во многом на традиционных характеристиках и принципах судебной административно-правовой защиты, сформировавшейся во многих европейских странах на протяжении последних десятилетий. Как отметил IX Всероссийский съезд судей в постановлении от 8 декабря 2016 г. № 1 «Об основных итогах функционирования судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях ее развития на современном этапе», принятие КАС РФ, который установил специальный порядок рассмотрения и разрешения административных дел в судах общей юрисдикции, есть результат совершенствования административного судопроизводства¹. Появившаяся на основе КАС РФ административно-судебная процессуальная форма основывается на традиционных для системы административного правосудия процессуальных правовых институтах, в совокупности направленных на достижение эффективности ее функционирования: административное исковое заявление, исковые требования, вынесение судом решения по административному делу, гарантированное исполнение итогового решения суда.

Авторов и редакторов-составителей можно поздравить с окончанием весьма успешного научного проекта, который, безусловно, требовал значительного внимания, дисциплины и творчества для его организации и завершения. Особая благодарность издателям книги за саму идею и инициативу подготовки и публикации данной работы. Все авторы – участники данного проекта заслуживают благодарственных слов от читателей, у которых теперь есть возможность комплексного познания института судебной административно-правовой защиты. Ведь во многих случаях специалисты испытывают дефицит как в исследовательском материале по теме административного судопроизводства в различных странах, так и в судебной практике по административным делам. Рецензируемая книга предоставляет разнообразные возможности для распространения знаний о значении системы административного судопроизводства для обеспечения субъективных прав и свобод граждан.

¹ См.: *Hans-Christof Kraus. Geistesgeschichtliche Voraussetzungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit // Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa / Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (Hrsg.). Berlin, Springer, 2019. Band I. S. 51–76.*

² На VIII Всероссийском съезде судей в декабре 2012 г. Президент Российской Федерации отметил: «В первую очередь следует завершить создание административного судопроизводства, в кратчайшие сроки принять соответствующий кодекс и сформировать судебные составы, которые будут разрешать споры

граждан с органами государственной власти и местного самоуправления. Смысл, философия административного судопроизводства всем нам хорошо известны. Изначально это ориентировано на защиту граждан, в том числе бремя доказывания здесь возлагается на госорган, а не на самого человека». URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/17158>

³См.: Собрание узаконений и распоряжений Правительства. 1917. № 127. Ст. 692; См. также: Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия : в 2 ч. / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2004. Ч. 2. С. 354–367.

⁴См.: Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия : в 2 ч. / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2004. Ч. 1. С. 7.

⁵См.: Административное судопроизводство : учеб. пособие для бакалавриата / Ю. Н. Старилов, С. Н. Махина, О. С. Рогачева. М. : Норма: ИНФРА-М, 2019.

⁶См.: *Karl-Peter Sommermann*. Entwicklungspfade

europäischer Verwaltungsgerichtsbarkeit // Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa / Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (Hrsg.). Berlin, Springer, 2019. Band II. S. 1735–1770.

⁷См.: *Siegfried Magiera*. Verwaltungsrechtsschutz in der Europäischen Union // Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa / Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (Hrsg.). Berlin, Springer, 2019. Band II. S. 1885–1917.

⁸См.: *Karl-Peter Sommermann*. Entwicklungsperspektiven der Verwaltungsgerichtsbarkeit // Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa / Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (Hrsg.). Berlin, Springer, 2019. Band II. S. 2014.

⁹См.: Постановление IX Всероссийского съезда судей от 8 декабря 2016 г. № 1 «Об основных итогах функционирования судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях её развития на современном этапе» // Российское правосудие. 2017. № 2 (130). С. 9–29.

Karl-Peter Sommermann
Bert Schaffarzik
Herausgeber

Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa

Band 2

 Springer

Inhaltsverzeichnis

Band I

Teil I: Vorgeschichte

- § 1 **Gerichtliche Verwaltungskontrolle im Alten Reich** 3
Siegrid Westphal
- § 2 **Kontrolle von Verwaltungshandeln ab 1806: Justizstaat versus
Administrativjustiz** 31
Thomas Würtenberger
- § 3 **Geistesgeschichtliche Voraussetzungen der
Verwaltungsgerichtsbarkeit** 51
Hans-Christof Kraus

Teil II: Die Entwicklung bis 1945

- § 4 **Formen der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Reichsebene** 79
Christine Steinbeiß-Winkelmann
- § 5 **Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden** 143
Gernot Sydow
- § 6 **Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Preußen** 177
Detlef Merten
- § 7 **Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hessen** 303
Margrit Seckelmann und Christian Wagner
- § 8 **Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Württemberg** 325
Martin Ibler
- § 9 **Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern** 387
Heinrich Rehak
- § 10 **Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Anhalt** 429
Karl-Heinz Millgramm

XIV

Inhaltsverzeichnis

§ 11	Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Braunschweig	465
	Günter C. Burmeister	
§ 12	Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Sachsen-Meiningen	517
	Friedrich-Wilhelm Gülsdorff	
§ 13	Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Lippe.	539
	Carsten Doerfert	
§ 14	Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Sachsen-Coburg-Gotha	565
	Andreas Stadler	
§ 15	Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Sachsen.	593
	Dirk Tolkmitt	
§ 16	Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Oldenburg	631
	Werner Hanisch	
§ 17	Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Thüringen.	661
	Hartmut Schwan	
§ 18	Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Lübeck	701
	Felix Welti und Tanja Claussen	
§ 19	Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hamburg	721
	Marion Albers	
§ 20	Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz	785
	Wolfgang März	
§ 21	Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bremen.	823
	Ingo Kramer	
Teil III: Die Entwicklung der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit bis zur Gegenwart		
§ 22	Die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf ihrem Weg von der Verwaltung zur Gerichtsbarkeit.	873
	Bert Schaffarzik	
§ 23	Die Neugründung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Westdeutschland ab 1945	915
	Matthias Niedobitek	
§ 24	Verwaltungsrechtsschutz in Ostdeutschland nach 1945.	959
	Julian Lubini	
§ 25	Reformetappen der Verwaltungsgerichtsordnung	989
	Jürgen Held	

Inhaltsverzeichnis	XV
§ 26 Geschichte des Vertreters des öffentlichen Interesses	1017
Johannes Unterreitmeier	
§ 27 Die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit zwischen Tradition und Innovation	1077
Thomas Groß	
Band II	
Teil IV: Verwaltungsrechtsschutz in ausgewählten europäischen Staaten	
§ 28 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich	1099
Thomas Olechowski	
§ 29 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Schweiz	1131
Benjamin Schindler	
§ 30 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Schweden	1165
Henrik Wenander	
§ 31 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Finnland	1201
Heikki Kulla	
§ 32 Geschichte des Verwaltungsrechtsschutzes im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland	1215
Ralf Brinktrine	
§ 33 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Niederlanden	1263
Willem Konijnenbelt	
§ 34 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Belgien	1305
Philippe Bouvier	
§ 35 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich	1335
David Capitant	
§ 36 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Italien	1373
Daria de Pretis und Cristina Fraenkel-Haeberle	
§ 37 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Griechenland	1405
Athanasios Gromitsaris	
§ 38 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Portugal	1437
Mário Aroso de Almeida	
§ 39 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Spanien	1465
Ricardo García Macho	
§ 40 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Polen	1489
Jan Wiktor Tkaczyński	

XVI	Inhaltsverzeichnis
§ 41 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Tschechien	1509
Rainer Arnold, Albert Cermak und Markéta Říhová Batista	
§ 42 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Slowakei.	1547
Tomáš Gábriš und Marián Giba	
§ 43 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn	1569
Krisztina F. Rozsnyai	
§ 44 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Estland	1601
Ivo Pilving und Madis Ernits	
§ 45 Geschichte des Verwaltungsrechtsschutzes in Russland	1627
Jurij N. Starilov	
 Teil V: Verwaltungsrechtsschutz in Amerika	
§ 46 Geschichte des Verwaltungsrechtsschutzes in den USA	1657
Werner Heun	
§ 47 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Lateinamerika . . .	1693
Ricardo Perlingeiro	
 Teil VI: Übergreifende Entwicklungen und Perspektiven	
§ 48 Entwicklungspfade europäischer Verwaltungsgerichtsbarkeit . . .	1735
Karl-Peter Sommermann	
§ 49 Die verfassungsrechtliche Prägung des Verwaltungsrechtsschutzes	1771
Peter M. Huber	
§ 50 Völkerrechtliche Vorgaben für die Verwaltungsgerichtsbarkeit . .	1815
Christian Tomuschat	
§ 51 Verfassungsrechtsschutz und Verwaltungsrechtsschutz im Rechtsvergleich.	1849
Michael Fehling	
§ 52 Verwaltungsrechtsschutz in der Europäischen Union	1885
Siegfried Magiera	
§ 53 Geschichte des Verwaltungsrechtsschutzes in internationalen Organisationen	1919
Armin von Bogdandy und Simon Hentrei	
§ 54 Internationale Zusammenarbeit der Verwaltungsgerichte	1943
Ulrich Maidowski	
§ 55 Entwicklungsperspektiven der Verwaltungsgerichtsbarkeit	1991
Karl-Peter Sommermann	

Inhaltsverzeichnis	XVII
Band III	
Zu § 1: Altes Reich	2015
Zu § 5: Baden	2019
Zu § 6: Preußen	2027
Zu § 7: Hessen	2065
Zu § 8: Württemberg	2071
Zu § 9: Bayern	2091
Zu § 10: Anhalt	2109
Zu § 11: Braunschweig	2137
Zu § 12: Sachsen-Meiningen	2159
Zu § 13: Lippe	2173
Zu § 14: Sachsen-Coburg-Gotha	2195
Zu § 15: Sachsen	2205
Zu § 16: Oldenburg	2231
Zu § 17: Thüringen	2263
Zu § 18: Lübeck	2277
Zu § 19: Hamburg	2287
Zu § 20: Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz	2303
Zu § 21: Bremen	2329
Zu § 23: Westdeutschland ab 1945, Amerikanische und Britische Zone	2343
Zu § 24: Ostdeutschland (Sachsen)	2389
Zu § 26: Vertreter des öffentlichen Interesses (Bayern)	2397
Zu § 28: Österreich	2403
Zu § 29: Schweiz (Aargau)	2413
Zu § 30: Schweden	2417
Zu § 31: Finnland	2423
Zu § 32: Großbritannien und Nordirland	2427
Zu § 33: Niederlande	2429
Zu § 34: Belgien	2439

XVIII

Inhaltsverzeichnis

Zu § 35: Frankreich	2451
Zu § 36: Italien	2457
Zu § 37: Griechenland	2465
Zu § 38: Portugal	2473
Zu § 39: Spanien	2475
Zu § 40: Polen	2483
Zu § 41: Tschechoslowakei	2493
Zu § 43: Ungarn	2497
Zu § 44: Estland	2521
Zu § 46: USA	2529

Воронежский государственный университет

Стариков Ю. Н., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и административного процессуального права, декан юридического факультета, заслуженный деятель науки Российской Федерации

e-mail: juristar@vmail.ru

Тел.: 8(473) 255-07-19

Voronezh State University

Starilov Yu. N., Doktor of Legal Sciences, Professor, Head of the Administrative and Administrative Procedural Law Department, Dean of the Law Department, Honoured Scientist of Russian Federation

e-mail: juristar@vmail.ru

Tel.: 8(473) 255-07-19

ИЗ ИСТОРИИ УЧЕНИЙ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ, АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ И АДМИНИСТРАТИВНОМ ИСКЕ

УДК 342.9

Проф. М. Д. Загряцков

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ И ПРАВО ЖАЛОБЫ В ТЕОРИИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

(Извлечения)*

ADMINISTRATIVE JUSTICE AND FILING OF A COMPLAINT IN THEORY AND IN LEGISLATION (*Extract*)

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ

Глава I. Теория

I

Начало господства закона, провозглашенное Великой французской революцией, до сих пор является недостижимым идеалом культурного мира. До сих пор идет неустанная работа по усовершенствованию реальных гарантий законности, без которых господство права является пустым звуком, лишенной содержания декларацией.

Социальные, административные и юридические гарантии – вот те формы защиты, которые знает действительность, но которые до сих пор не получили должного влияния на жизнь.

Социальные гарантии обычно определяют как господствующий уровень правосознания народа, на котором строится всё сложное здание политических и административных учреждений государства и который в конечном счете определяет и развитие этих последних.

Это определение, конечно, безупречно. Без сомнения, власть даже первобытного деспота ограничивается правосознанием народа; по остроумному замечанию Дайси, даже самодержец-султан не мог бы заставить перейти в католичество правоверных магометан. Но при всей своей правильности это определение скользит по поверхности. Правосознание народа является не первичным, а вторичным моментом: оно не более, как отражение социальных процессов, происходящих в глубинах народной жизни (употребляя формулу

экономического материализма, в конечном счете – «развития производительных сил»).

Выдвинутый Еллинеком принцип самоограничения власти¹, как неизбежный результат действия социальных процессов, недостаточно оценен в специальной литературе. Между тем только с точки зрения этого принципа, можно понять всю структуру современного буржуазного государства, которое не может не признавать прав личности (хотя слишком часто это признание носит лицемерный характер: вспомним, например, пресловутую «свободу труда»), само его существование неразрывно связано со свободным экономическим творчеством индивида, хотя и это свободное творчество обычно превращается в свободную эксплуатацию сильным слабым.

Самоограничение государства, при необычайной сложности современного государственного организма, приводит к разграничению основных функций власти – законодательной, судебной и исполнительной (разумеется при условии предоставления первенствующего значения законодательной) – и к построению всего государственного строя на основе разграничения функций; этим создаются организационные гарантии – *административные* в широком смысле. «Правовое государство, – говорит О. Майер, – есть государство, в котором благодаря разделению властей, обеспечивается господство закона также и в сфере управления... и вместе с тем, по аналогии с судебным приговором», вызываются к жизни административные акты для того, чтобы определить в каждом конкретном случае, что должно быть правом и что должно быть выполнено. Эти установления основываются на заимствовании того, что на предшествующей ступени развития было уже сделано по отношению к суду. Мы можем, таким образом, сказать: правовое государство

* Печ. по: Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия : в 2 ч. / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Изд-во ВГУ, 2004. Ч. 2. 368 с.

означает построение управления по типу суда – *Justizförmigkeit der Verwaltung* (О. Майер)².

В заключение несколько слов о сравнительном значении разных методов охраны права.

Принципиально, социальные гарантии – самые важные, но практически они трудно уловимы. Они образуют социально-психологический фундамент всего правового строя, но не поддаются ни юридической формулировке, ни точному учету. Никогда нельзя указать заранее границу, дальше которой не сможет пойти нарушение прав, охраняемых только этим видом гарантий.

Административные гарантии, возникающие в результате автоматического взаимодействия учреждений конституционного государства, также носят слишком общий характер. Права личности охраняются автоматическим действием административного механизма только в той мере, в какой, как это замечает Еллинек, требуется государственным интересом; да и практически они, как показал Гнейст, недействительны. Индивидуализировать охрану прав граждан, – на этом особенно настаивает Лемайер, – могут только юридические гарантии, которые возникают на почве подчинения органов государственного управления контролю судебной власти и вооружают гражданина иском.

Исторически сложившиеся формы судебного процесса, индивидуально управомочивая заинтересованных граждан к охране права и открывая им широкую возможность пользоваться в целях обеспечения своих субъективных прав услугами всей сложной государственной организации, технически являются наиболее совершенными видами гарантий.

Их совершенство обуславливается совершенством судебной организации, которая наиболее законченный характер получает в области юстиции в собственном смысле, т. е. в области гражданского и уголовного права. Здесь уже в начале 19-го века пробивает себе окончательно дорогу идея независимости судов. Организация суда и порядок процесса постепенно улучшаются: устанавливается урегулированное движение дел по инстанциям, правильный порядок обжалования, непосредственность, составительность, устность и гласность процесса. Все эти формы защиты только медленно и постепенно проникают в область внутреннего управления и образуют, в своеобразном сочетании с политическим строем отдельных государств, административную юстицию.

II

Мы считаем административную юстицию одним из институтов, обеспечивающих господство права. Но нет ли глубокого противоречия в самом

существо института? Не противоречит ли началу разграничения функций идея административной юстиции? Может ли быть *юстиция административной* или, по крайней мере, должна ли она быть таковой? Этот вопрос, вопрос теории административной юстиции, имеет первенствующее принципиальное и практическое значение. Административная юстиция приобрела право гражданства почти во всех государствах Европы, и неудивительно, что теоретическая мысль стремится объяснить это явление, которое находится в противоречии, по крайней мере кажущемся, с идеей господства единого суда, казалось бы, наиболее отвечающей началу правильного разграничения функций государственной власти. Одни теории (главным образом, французские) видят оправдание и объяснение административной юстиции как самостоятельного института в своеобразии субъекта публично-правового спора (администрация), другие (главным образом, немецкие) – в своеобразии его объекта (публично-правовое отношение), третьи (русские) – в особенном свойстве самого правонарушения и вызываемых им последствий³.

Французская теория настаивает на необходимости создания, *непрерывно в недрах административной организации*, особого процесса для рассмотрения спорных дел, вызываемых действиями администрации, на том основании, что органы администрации, – как субъект публичной власти, представляют собой субъект права *sui generis*, не подлежащий, по своей природе, нормальному судебному контролю.

«Под судебно-административным процессом, – говорит, например, М. Ориу, – понимается совокупность правил, относящихся к спорам, возбуждаемым действиями административных лиц, поскольку эти правила отступают от общих правил»⁴.

В основу построения административной юстиции как функции активной администрации французские исследователи ставят теорию разделения властей, впрочем, в очень своеобразном понимании как теории *полной* независимости административной власти не только от законодательной, но и от судебной. «Если признавать принцип разделения административной и судебной власти, – говорит проф. Бертелеми, – то нельзя позволить судебным органам рассматривать споры, возникающие на почве применения приказов административной власти»⁵.

«Разделение властей стремится оказать покровительство публичной власти и административной форме ее проявления»⁶ (Моро). Эта теория красной нитью проходит через все французские работы по административному праву в течение целого века.

Но разумеется, с этой точкой зрения, которая является возведением в принцип факта французского позитивного права, нельзя согласиться.

Последовательно проведенная до конца теория разделения властей в ее французском понимании должна иметь следствием полную недоступность для обжалования действий органов администрации (как это действительно было при старом порядке и в эпоху революции), или, в крайнем случае, создание для них специфических трибуналов, находящихся в большем или меньшем подчинении администрации, как это наблюдается в современной Франции. Она создает для администрации привилегированное положение и находится в резком противоречии с основным началом правового строя – равенством всех граждан перед законом.

Но теория «разделения властей», как она понимается современным публичным правом, обозначает не обособление органов власти, а скорее их сотрудничество, при целесообразном распределении функций, соответствующем структуре каждого органа. Следовательно, на ее основе нельзя построить теорию административной юстиции как особого вида деятельности «исполнительной власти», не зависимой от суда.

Особый порядок для рассмотрения судебно-административных споров нужен не потому, что здесь стороной является привилегированный субъект права – администрация (такое обоснование только компрометирует самую идею), а потому, что действия агентов власти, дающие основания для судебного спора, содержат в себе своеобразные элементы, не объемлемые ни гражданской, ни уголовной юстицией. И построение конкретных форм административной юстиции определяется не привилегированным положением администрации как стороны в процессе, а природой действий административных органов, дающих основание для судебно-административных споров.

Споры, вызываемые незакономерными действиями органов администрации как субъектов публичной власти, ограничены плоскостью публично-правовых отношений. Это бесспорно. Возникает только вопрос, можно ли считать рассмотрение споров, возникающих на почве публично-правовых отношений, *исключительной* особенностью административной юстиции, которая могла бы оправдать ее независимое существование от общих судов?

Так как здесь всегда идет речь о защите публичного права, естественно, возникает вопрос, не должна ли своеобразная природа публично-правовых отношений вызвать к жизни и особый порядок рассмотрения споров, возникающих

в этой области, т. е. не следует ли обосновать своеобразие института административной юстиции *на природе споров*, составляющих ее естественную компетенцию?

Немецкие теоретики отвечают на этот вопрос утвердительно, исходя, впрочем, из различных оснований. Большинство считают основной задачей административной юстиции защиту субъективных прав граждан, «вооружение» их иском, и на этом пытаются обосновать административную юстицию как особый порядок рассмотрения публично-правовых споров.

В положительном праве мы встречаем попытки обосновать административную юстицию именно на этом признаке. «Административный суд, – говорит ст. 15 старых австрийских основных законов, дословно повторенная в специальном законе 1875 г. об административной юстиции, – разрешает все жалобы, в которых кто-либо утверждает, что его права нарушены административным разрешением или распоряжением».

На эту точку зрения и становится большинство немецких исследователей⁷. Тем не менее с этой точкой зрения нельзя вполне согласиться. Ограничение компетенции органов административной юстиции рассмотрением споров, возникающих на почве поражения публичных субъективных прав действиями администрации, слишком узко и потому неточно. Поражение субъективных публичных прав в том случае, если оно причинило материальный ущерб носителю, может служить основанием для гражданского иска. Не только в Англии нарушение неприкосновенности личности постоянно является основанием для иска об убытках, но даже в дореволюционной России обычной, хотя, увы, недостаточной, защитой субъективно публичных прав от административного произвола было предъявление к должностным лицам гражданских исков в общих судах. Далее, в современном правовом государстве далеко не все виды отношений власти к гражданам могут быть отнесены к категории правоотношений, в строгом смысле этого термина. Отношения, возникающие в области дискреционной деятельности администрации, скорее могут быть охарактеризованы, как односторонние «властеотношения», являющие собой как бы пережиток полицейского государства. Следовательно, в той мере, в какой задача административной юстиции ограничивается вооружением субъективных публичных прав иском, она не охватывает значительную сферу деятельности администрации. Между тем как раз в этой области административная юстиция и сделала в последние десятилетия наиболее крупные завоевания, подчиняя судебнообразному контролю

лю даже дискреционные «свободные» административные акты.

Впрочем, если даже расширить содержание понятия «правоотношения», включив сюда и отношения, возникающие на почве дискреционных распоряжений администрации (последние, разумеется, всё же «связаны» хотя бы общим «смыслом» и «целью» закона), если считать, таким образом, исходя из точки зрения меньшинства немецких теорий, задачей административной юстиции охрану объективного права, в широком смысле этого слова, то всё же нельзя построить на этом основании здание административной юстиции как особого института⁸. Такое обоснование будет слишком общее.

Как поражение *субъективных публичных прав* может служить основанием для *гражданского* иска, так нарушение *объективного* права создаст почву для *уголовного* процесса и, само по себе, не может оправдать возникновения специальных «судебно-административных» форм охраны публичного права. Уголовная репрессия всегда стоит на страже объективного права против его нарушения должностными лицами. Достаточно вспомнить, хотя бы, необычайно широкое определение «превышения» и «упущения» власти по старому русскому уголовному уложению, чтобы понять, как далеко может пойти в этом направлении уголовный суд.

Следовательно, мало сказать, что институт административной юстиции вызывается к жизни необходимостью юридической защиты публичного права против незаконных действий администрации, – он не является исключительной формой такой защиты, – необходимо точнее определить природу и индивидуальные свойства этих незаконных действий. Русская школа в теории административной юстиции пытается пойти по этому именно пути⁹.

На той же точке зрения стоит один из наиболее тонких современных административистов¹⁰.

III

На институт административной юстиции налагают индивидуальный отпечаток особые юридические свойства правонарушений, подлежащих ее рассмотрению.

Действие администрации может подлежать контролю административной юстиции только в той мере, в какой оно является юридическим актом, распоряжением, создающим, изменяющим или уничтожающим публичное правоотношение, т. е. административным актом в техническом значении этого слова, который может, конечно, вызвать «материальное» действие, обращенное непосредственно к живой личности, но не теряет в силу этого своей формальной, аб-

страктной природы. Этот юридический акт может, конечно, быть неправомерным, но и в этом случае он не выходит из мира отвлеченных норм. Поэтому *типической* особенностью административной неправды является ее формальный, абстрактный характер, который, впрочем, не является *исключительно* ее признаком (уголовное правонарушение тоже иногда может носить абстрактный характер), которым она всё же отличается от гражданской и уголовной неправды в связи с другими, специфически ей свойственными, признаками.

Нарушение публичных прав гражданина (и вообще публичного права) действиями администрации, прежде всего, резко отличается от уголовного деяния: при осуществлении своих функций администратор презюмируется действующим *bona fide*, и, следовательно, в правонарушении рассматриваемого типа отсутствует необходимый субъективный элемент всякого преступления.

От гражданского правонарушения административная «неправда» также отличается сферой своего проявления. В принципе она лежит вне сферы частных интересов и не ведет неизбежно к требованию возмещения ущерба. Административное правонарушение есть добросовестное, но *ошибочное* применение права должностным лицом, в связи с чем находятся и юридические последствия, им вызываемые. Если уголовное деяние, – через посредство процесса, – влечет за собой *наказание*, если гражданское правонарушение дает основание процессу, имеющему целью восстановление нарушенного частного права, то юридическим последствием правонарушения, вызванного административной деятельностью, может быть лишь отмена (исправление) неправильного административного акта. Таким образом, мы приблизились к решению вопроса о причинах, вызывающих к жизни административную юстицию как самостоятельный институт: ее задачей является отмена (Коркунов) и исправление (Лазаревский) неправильных административных актов.

Усложнение задачи административной юстиции, предложенное И. И. Лазаревским, функцией *исправления* незаконных актов позволяет включить в компетенцию органов административной юстиции не только охрану объективного права, деятельность, так сказать, «кассационного порядка», но, в сочетании с этой основной задачей, и разрешение жалоб по существу.

Во всяком случае определение, установленное русской школой, приближает нас к решению проблемы, хотя всё же не решает ее окончательно: оно не указывает признаков, по которым прояв-

ление воли активной администрации отличается от актов административной юстиции. И отмена и исправление неправильных административных распоряжений возможны не только в судебно-административном, но и в чисто-административном порядке – в порядке надзора. Следовательно, если даже допустить, что мы нашли твердое основание для различения административной юстиции от уголовной и гражданской, мы должны сделать еще последний шаг и попытаться установить различие в природе действий административной юстиции и активной администрации.

IV

Деятельность органов управления в принципе *подзаконна* – она *подчинена* нормам абстрактного закона и требованиям публичного интереса; всякое уклонение от этого пути, необходимо, вызывает автоматическую реакцию административного механизма, по своей материальной природе и психологическому содержанию напоминающую судебную функцию. Еще французские юристы начала 19-го века противопоставляли административному действию (*action*) – суждение (*jugement*) как самостоятельную функцию администрации (Шово).

И, действительно, отступление органов администрации от требований закона и общего интереса неизбежно вызывает «критику» со стороны тех же или вышестоящих государственных органов. Эта критика очень часто может выразиться в констатировании нарушения права (буквы закона и его цели) и будет иметь своим следствием отмену распоряжения по собственному побуждению органов управления – «в порядке надзора». В том случае, если высший орган власти постановляет об отмене распоряжения низшего, иерархически ему подчиненного, в силу противоречия его с требованиями закона, мы имеем констатирование права – материальный акт судебной деятельности, юридически выражающийся, однако, в *чисто-административных* формах, в типической форме акта административного. Даже на той сравнительно высокой степени развития административного строя, в котором функция надзора осуществляется специальными установлениями – органами надзора, – положение дела не сразу и не всюду меняется. Поскольку органы надзора действуют по собственному побуждению, они, как это обычно наблюдается, не связаны (часто принципиально, по самому характеру административной деятельности, не могут быть связаны) процессуальными условиями, и их деятельность выражается опять в форме административных актов обычного типа. Функции «суждения» и «действия», психологически различные, органически объединены в дея-

тельности администрации и выражаются в однородных юридических формах. Но «суждение», по своему формальному проявлению, необходимо дифференцируется от «действия» с *того* момента, когда оно направляется и вызывается волей заинтересованного жалобщика. В этом последнем случае оно, неизбежно обрастая процессуальными формами, является идеальным способом обеспечения субъективных публичных прав граждан, которых уже Еллинек характеризовал, как возможность привести в движение порядок в своих интересах. Именно поэтому «возможность привести в движение в своих интересах *судебную* власть является существеннейшим признаком личности» (Еллинек). И эта дифференциация идет тем резче, чем эти процессуальные формы становятся гибче и совершеннее и чем больше влияния открывается заинтересованному индивиду на движение дела.

Административное право, именно по степени принципиальной связанности органов администрации волей жалобщика, отличает иерархическую жалобу от административного иска, возникающего с того момента, когда воля жалобщика определяет, в указанных законом пределах, деятельность административного механизма, т. е. когда последний связывается процессуальными формами в интересах жалобщика и когда *жалобщик становится стороной в процессе*.

Сторона в процессе есть субъект права, который противостоит власти, чтобы получить от нее решение того, что в определенном конкретном случае должно быть признано правом. Процессуальное отношение нормирует власть суда над стороной и права стороны по отношению к суду, обеспечивающие ей возможность добиваться путем воздействия на движение процесса законом предуказанного решения.

В делах, связанных с нарушением гражданских прав, гражданин противостоит государству в качестве самостоятельной стороны, имеющей определенные процессуальные требования к государству. Это и налагает, с логической неизбежностью, на органы государственной власти специфические формы связанности и обеспечивает гражданину субъективные публичные процессуальные права: право быть выслушанным, право представить доказательства, – вызвать свидетелей и т. д.

Таким образом, самоограничение государства, признание за гражданином даже только в пределах *частного* права положения субъекта права, – логически неизбежно ведет к признанию за ним права на иск или жалобу в праве процессуальном (нет права без иска), т. е. к признанию за ним публичного субъективно-права¹¹.

Последовательное развитие принципа равноправности граждан и государства, как субъектов публичных прав, приводит затем к признанию субъективных публичных прав граждан и, наконец, к созданию административных судов, действующих со всей роскошью процессуальных форм¹².

Но нарушение не только права граждан, но и интереса, может дать основание к возбуждению административного иска. Государственная власть, без содействия личной инициативы и личной заинтересованности граждан никогда не сумеет уловить мелкие, но каждодневные нарушения закона, которые составляют естественный придаток административной деятельности.

Органы надзора бессильны пронизать снизу доверху все этажи административной организации, и потому является неизбежным обращение к частной инициативе. В этом смысле личная заинтересованность служит могучим стимулом охраны государственного интереса и объективного права.

Но, с другой стороны, и для гражданина возможность правомерной защиты своих интересов представляет громадное значение. Как указал уже Гнейст, в сфере публичного права не всегда можно провести разграничение между правом и интересом.

В самом деле, деятельность администрации, как общее правило, выражается в ограничении свободной сферы самодеятельности гражданина, в создании для него обязанностей по отношению к государству.

Таким образом, всякие действия, распоряжения администрации, имеющие место в пределах норм, установленных в целях охраны публичного интереса, правомерно стесняют индивидуальную свободу, поскольку эти действия не превышают должную меру.

Недаром Еллинек, характеризуя в своей «Системе субъективных публичных прав» формы политической правоспособности, устанавливает специальный *status passivus*, пассивное состояние гражданина, в котором последний, – разумеется, в установленных законом пределах, – пассивно подчиняется принудительному воздействию государства¹³.

Норма права дает основание для возникновения субъективных публичных прав только в следующих случаях: 1) если она имеет принудительный (связующий) характер, т. е. исключает применение свободного усмотрения администрации; 2) издана в интересах определенного лица или определенного круга лиц для удовлетворения их индивидуальных интересов, а не только в интересах целого; 3) если этим лицам обеспечена возможность потребовать от адми-

нистрации определенных действий в их интересах (Бюллер)¹⁴.

Во всех остальных случаях жалобщик может противопоставить администрации только свой «интерес» и остается бессилён в борьбе с произволом администрации, если ему не будет предоставлена возможность юридической защиты этого интереса.

Исходя из принципа «справедливого управления», Гнейст настаивал на предоставлении гражданам права жалобы и в том случае, если администрация, вопреки принципу справедливости, диктуемой правопорядком, нарушает интересы отдельного гражданина. Отсюда – широкое предоставление лицам, у которых нарушен интерес, права обжалования действий администрации, противоречащих не только букве, но даже и цели закона.

Технически, возможность предоставления юридической защиты интересу граждан в области публичного права облегчается в значительной мере самой же конструкцией государства как субъекта права. Воля государства проявляется в действиях отдельных живых лиц, но эти лица презюмируются органами государства, и их действия считаются действиями государства лишь в той мере, в какой они действуют с соблюдением установленных форм, по которым «воля» государства и опознается. Арест постольку перестает быть самоуправством, произвольным нарушением личной свободы и становится актом «воли» государства, поскольку определенные лица, производя задержание, действуют *на основании закона*, с соблюдением установленных в законе формальностей, и специальные гарантии неприкосновенности личности заключаются, в сущности, в уточнении и усложнении этих форм.

Нарушение предписанных объективным правом форм опорочивает и самый административный акт, превращая его из акта того или другого органа «власти» в юридически ничтожное действие отдельного физического лица. Поскольку это нарушение объективного права *совпадает* с нарушением интереса частных лиц, последние, предъявляя иск об отмене административного акта, нарушающего объективное право, получают юридическую защиту своего нарушенного интереса. По мере того, как расширяется основание для обжалования распоряжений администрации, противоречащих объективному праву, расширяется сфера юридически защищенных интересов. С того момента, когда нарушение *цели* закона дает основание для обжалования решения, презюмируемого неправомерным по этому признаку, – на защиту интересов гражданина, даже не входящих в область его субъективных прав, встает вся система законодательства данного

правопорядка и, даже более, вся совокупность правосознания эпохи, так как, разумеется, понятие цели закона может быть выведено только путем *толкования*, всегда представляющего собой *творческий* анализ положительного права. Вместе с тем социальные гарантии, могучие, но неуловимые и, казалось бы, неприменимые к индивидуальным конкретным случаям, становятся на страже правовой сферы индивидуума. Иск о защите интереса, теряя свой эгоистически-индивидуалистический характер, приближается по своему значению к *actio popularis*¹⁵.

Таким «обходным» путем континентальное право расширяет юридические возможности защиты прав и интересов граждан, в области публично-правовых отношений, в том же направлении, как это было достигнуто вековым опытом правового развития Англии, где, в известной мере, право обжалования незаконных действий администрации входит, как составной элемент, в политическую правоспособность гражданина. «Субъективное публичное право, – говорит Редлих, – возникает у английского гражданина не только на основании особого правопродвигателя факта, но и непосредственно из объективной нормы. Субъективным правом является право на устранение незаконных действий частных лиц или органов административной власти, безразлично, принадлежит ли нарушенная норма к гражданскому или публичному праву. В этом своеобразном *actio popularis* лежит необходимый конституционный королларий к другому основному принципу английского права, в силу которого всякий акт государственной власти должен иметь юридическое основание»¹⁶.

Исходным пунктом во всех случаях возбуждения исков, основанием которых является нарушение объективного права, является личная инициатива гражданина. Последний является в той мере стороной в исках, вызванных нарушением администрацией объективного права, как и в исках, направленных на защиту прав субъективных.

Весь сложный процесс рассмотрения дела, предшествующий отмене или исправлению актов администрации, нарушающих объективное право, проходит под непосредственным процессуальным воздействием заинтересованного субъекта права – стороны, и этим резко отличается от условий деятельности администрации в порядке надзора.

Взаимозависимость деятельности государственной власти и индивида, не известная в области активной администрации, придает особый характер постановлениям органов административной юстиции; они по своим юридическим свойствам отличаются от распоряжений актив-

ной администрации: *res judicata* им свойственна в гораздо более глубокой степени, – не только в «формальном», но и в «материальном» смысле¹⁷.

Ранее мы пришли к выводу, что признаком, отличающим административную юстицию от уголовной и гражданской, является особая природа правонарушения, теперь получаем, – путем углубления анализа формальных последствий, связанных с этим своеобразным видом правонарушения, – признак, отличающий административную юстицию от активной администрации. Отмену или исправление незаконного административного акта можно считать характерным признаком административной юстиции лишь постольку, поскольку они вызываются действием индивида, как стороны в административном процессе.

Единство административной юстиции с гражданской и уголовной достигается не только общностью целей (этот признак, в силу своеобразия природы деятельности администрации, недостаточен), но и общностью формальных (процессуальных) условий¹⁸.

Административной юстицией мы называем особый порядок рассмотрения жалоб на незаконные административные акты, осуществляемые с участием жалобщика как стороны и имеющие своим последствием отмену или исправление этих актов.

Только что приведенное определение позволяет установить содержание института административной юстиции и *de lege lata* и *de lege ferenda*.

Всюду, где жалобщик является стороной, мы констатируем наличность административной юстиции, но, само собой разумеется, от того, в какой мере это принципиальное требование последовательно проведено в жизнь, мы можем говорить или о лишь зародившихся, элементарных или, напротив, о сложных, законченных формах административной юстиции.

Вопрос о том, следует ли передать рассмотрение спорных судебно-административных дел специальным трибуналам или их нужно оставить в ведении общих судов, с нашей точки зрения, имеет второстепенное значение. Это вопрос не принципа, а техники, вопрос условий места и времени. Существенно лишь, чтобы были обеспечены необходимые процессуальные гарантии.

¹ *Еллинек*. Общее учение о государстве. 1-е изд. С. 217.

² *Mayer O.* Deutsches Verwaltungsrecht. 3 Aufl. 1924. С. 61.

³ *Коркунов Н. М.* Очерк теории административной юстиции // Журнал гражданского и уголовного права. 1880. Тецнер в своей работе «О немецких теориях административной юстиции» (*Die deutschen Theorien*

der Verwaltungsrechtspflege... 1901) разбивает определения этого института на следующие категории: административная юстиция как решение публично-правового спора нескольких сторон перед органом публичной власти; как решение спора одной стороны с публичной властью; как судебная защита субъективных публичных прав; как справедливая охрана интересов администрацией в отдельных случаях; как функция административного судоговорения, присущая активной администрации. Множественность признаков, взятых Тецнером в основу своей квалификации, затрудняет обозрение основных течений в теории административной юстиции. Впрочем, Тецнера занимает не столько характеристика движения научной мысли в рассматриваемой области, сколько горячая защита своего определения административной юстиции, как судебной защиты субъективных публичных прав. Его критические замечания заслуживают, однако, большого внимания. В немецкой литературе вопроса он стоит особняком. Как во французской литературе Жаклен порицает излишнюю склонность французских авторитетов возводить факт в принцип, основывая отвлеченную общую теорию административной юстиции на исторических ее формах, собственных Франции (*JacqueLin. Les principes dominants du contentieux administratif*), так и Тецнер иронизирует над обычным для немецких государствоведов злоупотреблением схематически схоластическими фигурами искусственных конструкций, за которыми ими забывается разнообразное содержание отдельных законодательств. От этого греха не свободен, впрочем, и сам Тецнер.

⁴ *Hauriou M. Précis de droit administratif. 3-ème éd. S. 833.*

⁵ *BertheLémy. Traité élément de droit admin. 1908. 5 éd. S. 871.*

⁶ *Moreau. Le droit administratif. 1909. S. 1084.*

⁷ «Господствующее мнение стоит на той точке зрения, что административная юстиция призвана исключительно к охране субъективных прав». *Meyer G. Verwaltungsrecht. 1893. I. S. 46. Ср.: Bahr. Der Rechtsstaat. S. 53 ; Sarvey. Das öffentliche Recht und die Verwaltungspflege. S. 406 ; Stengel. Lehrbuch d. deutschen Verwaltungsrechts. S. 218 ; Tezner. Die deutschen Theorien der Verwaltungsrechtspflege. S. 72.*

⁸ На точке зрения охраны объективного права как исключительной функции административной юстиции стоит: *Gneist. Rechtsstaat. S. 240 ; Bornhak. Grundriss des Verwaltungsrechts. S. 95 ; La-band. Staatsrecht. III. S. 379 ;* и др. Переходное положение занимает *Jellinek. System d. Subject. Offentlichen Rechtes. 2 ed. S. 358.*

⁹ Проф. *Н. М. Коркунов.* Государственное право, т. 11; цитированный выше очерк теории адм. юст. *П. И. Лазаревский.* «Админ. юстиц.» в полит. энциклопедии. В последнее время к ним примыкает, проф. *С. П. Покровский.* Административный процесс о превышении власти. Казань, 1920.

¹⁰ *Horiou. Précis de droit administratis. 5 éd. S. 228 et.*

¹¹ Мы не хотим сказать, что только нарушение субъективного права дает право на иск, в дальнейшем мы увидим, что процесс (административный) имеет самостоятельное значение (Ср.: *Рязановский.* Единство процесса, 1921), но всё же полагаем, что нельзя отрицать принципиальной связи между субъективным правом и процессом как совершенной, хотя в публичном праве вовсе не единственной, формой защиты.

¹² Даже в тех случаях, когда в данном административном механизме нет специального судебно-административного органа, всё же администрация, противостоящая гражданину, по крайней мере, в принципе, как сторона, теоретически должна предоставить ему некоторые гарантии для удовлетворения нарушенного субъективного права. Так возникает институт «формальной жалобы», обязывающий органы активной администрации к определенным процессуальным действиям.

¹³ *Jellinek. System der subjekt off Rechte. 2 ed. S. 118.*

¹⁴ *Büller. Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtssprechung, 1914. S. 21.*

¹⁵ Здесь, конечно, речь идет только о тенденциях. В настоящее время, только в исключительных случаях, специальными постановлениями законодателя административный иск расширяется до значения *actio popularis*, см.: *Fleiner. Institutionen. S. 221–222.*

¹⁶ *Redlich. Englische Localverwaltung, 1901.*

¹⁷ *Fleiner. Op. cit. S. 220.*

¹⁸ *Полянский Н. Н.* Цель уголовного процесса, 1919 ; *Рязановский В.* Единство процесса, 1920.

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.