
ЖУРНАЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИЗДАНИЕ

2019. № 2

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

- Давыдов К. В.** Административный процесс и административные процедуры: проблемы соотношения5
- Спиридонов П. Е.** Административное судопроизводство и его соотношение с иными видами судебных производств 15
- Панова И. В.** Актуальные вопросы административного судопроизводства в Российской Федерации 20

ЮРИДИЧЕСКАЯ ЗАЩИТА В СФЕРЕ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

- Иншакова Е. Г.** Установление и развитие института юридической защиты прав и свобод граждан, законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений как гарантии реализации Конституции Российской Федерации28

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

- Пуделька Йорг.** Средства принуждения в исполнительном производстве (на примере административного права Германии).....32

Трибуна молодого ученого

- Титова Е. А.** Административное судопроизводство в дисциплинарной коллегии Верховного Суда Российской Федерации: некоторые особенности процесса доказывания и правовой природы доказательств 36

Требования к материалам, направляемым в редакционную коллегию журнала для опубликования.....42

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. Подопрigора,
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

Редактор **Ю. С. Гудкова**
Компьютерная верстка **Е. Н. Попуга**

Дата выхода в свет 27.06.2019.
Формат 60×84/8. Уч.-изд.л. 6,2.
Усл. п. л. 5,4. Тираж 100. Заказ 311

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

JOURNAL OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

SCIENTIFIC AND PRACTICAL EDITION

2019. № 2

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

Davydov K. V. Administrative process and administrative procedures: problems of correlation5

Spiridonov P. E. Administrative legal proceedings and its relationship with other types of court proceedings 15

Panova I. V. Topical issues of administrative proceedings in the Russian Federation 20

LEGAL PROTECTION IN THE FIELD OF PUBLIC LEGAL RELATIONS

Inshakova E. G. Establishment and development of the Institute of legal protection of rights and freedoms of citizens, legal interests of organizations in the field of administrative and other public relations as a guarantee of implementation of the Constitution of the Russian Federation28

FOREIGN EXPERIENCE IN THE APPLICATION OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION

Pudelka Yorg. Means of coercion in enforcement proceedings (example of German administrative law)32

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTIST

Titova E. A. Administrative legal proceedings in the disciplinary board of the Supreme Court of the Russian Federation: some features of the process of proof and the legal nature of evidence 36

The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing44

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

ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА И АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР

УДК 342.9

К. В. Давыдов

Новосибирский государственный университет экономики и управления (НИНХ)

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ: ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ

В статье анализируются история и логика развития отечественной доктрины административного (шире – юридического) процесса. Сделан вывод о концептуальной неполноте всех существующих теорий административного процесса в части позитивных административных процедур деятельности публичной администрации. Предложена таблица понятий, беспробельно охватывающая указанную семантическую плоскость. К л ю ч е в ы е с л о в а: административный процесс, юридический процесс, административные процедуры, административное судопроизводство.

ADMINISTRATIVE PROCESS AND ADMINISTRATIVE PROCEDURES: PROBLEMS OF CORRELATION

The article analyzes the history and logic of the development of the national doctrine of the administrative (more widely – legal) process. The conclusion of conceptual incompleteness of all existing theories of the administrative process in terms of the positive administrative procedures of the public administration activity is made. Covering the indicated semantic plane without a span the concept table has been proposed.

К е у w o r d s: administrative process, legal process, administrative procedures, administrative legal proceedings.

Приступая к анализу проблематики административного процесса, необходимо помнить: трудно найти в российской доктрине административного права категорию, ставшую объектом столь же многочисленных исследований, сколь и ожесточенных дискуссий. Как известно, на протяжении XX столетия последовательно друг за другом, в разные эпохи, в различном социально-политическом контексте в российской науке административного права возникли как минимум три основные теории. Две из которых с той или иной долей условности можно назвать «ограничительными» (судебная и охранительная), в отличие от «широкой» – «управленческой».

Исторически первой сформировалась «судебная» теория. Как отмечает А. А. Демин, начало общетеоретическим научным дискуссиям по соотношению материального и процессуального права было положено трудами германского ис-

следователя О. Бюлова, который во второй половине XIX в. предложил, в частности, рассматривать процесс как юридическое отношение между сторонами и судом¹. Проблематике административной юстиции было посвящено много работ в дореволюционной России². Именно в качестве правоохранительной деятельности судебных органов (в том числе административного судопроизводства) рассматривали процесс представители не только административного, но и уголовного и гражданского права³. Думается, то обстоятельство, что хронологически первыми в анализе проблематики оказались именно сторонники судебного процесса (причем преимущественно отраслевых наук – уголовного и гражданского процесса), представляется совершенно неслучайным. Вся логика публично-правового регулирования (а процесс, даже гражданский, есть, безусловно, публичная отрасль законодательства) исходит не только из примата нормы над фактическим отношением, но и, скажем так, некоторой законодательной неторопливости (если

не лени). Другими словами, законодатель берет за те сложные блоки отношений, регулирование которых наиболее очевидно «назрело» или даже «перезрело». На примере публичного юридического процесса это имманентное свойство правового регулирования видно особенно ярко. Законы принимаются «волнами», с известным отставанием от потребностей практики. Зачастую законодатель регулирует не всё то, что необходимо и целесообразно, но то, без регулирования чего обойтись уже совершенно невозможно. Очевидно, что наибольший ущерб для развития правовой системы имеет место в случае неполноценной регламентации судопроизводства. Поэтому исторически первые процессуальные нормы фиксируются в судебном процессуальном законодательстве. Также не будем забывать о том, что именно судебные процедуры традиционно задают самый высокий стандарт защиты прав невластных субъектов. «Очарованность» судебным процессом исследователей и законодателей вполне понятна и отражает общий гуманистический тренд развития административного права. Впрочем, судебная теория административного процесса не успела оказать существенного влияния на дореволюционное российское законодательство (справедливости ради надо отметить, что у нее для этого было очень мало времени). При этом можно было ожидать, что при нормальном стечении обстоятельств следующим логическим шагом станут исследования и соответствующие им усилия законодателя, концентрирующиеся на процедурах взаимодействия публичной администрации и граждан (организаций), сконструированных с учетом достижений судебного процесса.

Но внезапные изменения политического характера в России (революция 1917 г. Гражданская война, победа коммунистической идеологии), как известно, довольно бесцеремонно оборвали не только эволюцию теории и законодательства об административном процессе, но и развитие всей науки административного права, которую дважды (в 1918–1921 и 1929–1938 гг.), по выражению Д. Н. Бахраха, «закрывали», т. е. прекращали исследования и преподавание⁴. Неудивительно, что возрожденной в 1940-х гг. отечественной доктрине административного права было не до процессуальной проблематики. Первые десятилетия она отходила от шока и концентрировалась на первичных материально-правовых институтах.

Однако в 1960-х гг. знамя процессуальных исследований подняли представители так называемой «юрисдикционной» теории⁵. Наиболее ярко ее основы были изложены в работах Н. Г. Салищевой. Как известно, «охранительная» теория сводила административный процесс к юрисдик-

ционной деятельности органов управления (рассмотрению споров, решению вопросов привлечения к административной ответственности и применению иных мер административного принуждения). Как справедливо отмечает В. Д. Сорокин, таковая была сформулирована по «образу и подобию» уголовного и гражданского процессов, рассматривающих именно юрисдикционную деятельность уполномоченных органов⁶. Впрочем, этот тезис требует существенного уточнения: ввиду отсутствия в СССР даже зачатков административного судопроизводства, соответствующая аналогия получилась довольно условной, ведь «охранительная теория» постулировала не прогрессивные идеи внедрения гуманистических начал судебного процесса в управленческую практику того времени (это как раз резко повысило бы ее теоретическую и практическую ценность, а также позволило бы говорить об очевидной преемственности с дореволюционными исследованиями). По сути, данный рестриктивный подход носил во многом описательный характер и преследовал цель рационализации того, что уже объективно сложилось, – принудительной деятельности управленческих органов.

Примечательно, что наряду с «административным процессом» Н. Г. Салищева выделила также следующие не входящие, по ее мнению, в него «производства»:

- 1) по осуществлению задач внутренней организации аппарата управления;
- 2) производство, опосредующее взаимоотношения государственного органа с другими субъектами права, не входящими в его систему;
- 3) по отношениям с гражданами и организациями (по заявлениям граждан, по налоговым делам и т. п.)⁷.

Нетрудно заметить: в данном случае речь шла о внутриаппаратных и внешнеуправленческих отношениях (а значит, и о соответствующих процедурах). Однако тезис этот не получил сколько-нибудь полноценного развития. Теория, игнорирующая позитивную деятельность публичной администрации (т. е. самую важную часть административного права), оказалась тупиковой, ее основатель впоследствии от нее отказался⁸. Впрочем, сам факт ее появления очень точно отразил и одновременно предопределил дальнейшие акценты развития советского административного законодательства и «философию» правоприменения, сконцентрировавшихся на проблематике административного принуждения и административной ответственности.

Очевидная, в сущности, мысль о том, что публичная администрация занимается не только юрисдикционной, но и «позитивной» деятельностью, неоднократно высказывалась в советской

научной литературе начиная, по крайней мере, с 1940-х гг. Так, И. И. Евтихий отмечал: административный процесс может пониматься как в широком (общий порядок деятельности органов управления), так и в узком смысле (порядок рассмотрения жалоб, споров и наложения административных санкций)⁹. В качестве еще одного примера можно привести тезис А. Е. Лунева: «Необходимым условием укрепления законности и искоренения бюрократизма и волокиты в работе аппарата государственного управления является четкое правовое регламентирование административного производства: коллегиальное разрешение дел там, где это положено по закону; принятие правовых актов в порядке, определяемом законом; разрешение споров, предписанное правом; привлечение к административной ответственности с соблюдением всех условий, гарантирующих законность наложения взыскания, и т. д. Весь этот широкий круг вопросов, имеющих важное значение в дальнейшем улучшении работы органов государственного управления, входит в понятие административного процесса»¹⁰.

Однако наиболее ярким представителем и подлинным основателем «управленческой теории» административного процесса, как известно, считается В. Д. Сорокин. Именно эта концепция, с одной стороны, акцентировала внимание на более общей категории «юридического процесса», а с другой – расширила границы административного процесса за счет положительной, бесспорной деятельности (а значит, и соответствующих процедур) субъектов публичного управления. В. Д. Сорокин выделил следующие признаки юридического процесса. Во-первых, процесс – это отчетливо выраженная государственно-властная деятельность. Иначе говоря, процесс – это такая деятельность, с помощью которой решения органов государственной власти облакаются в предусмотренную законом юридическую форму – правовые акты, как индивидуальные, так и нормативные. Во-вторых, стадийность, которая присуща либо процессу в целом, если в его составе нет производств (законодательный, бюджетный и т. п. процесс), либо составляющим его производствам, соответственно особенностям каждого из них. В-третьих, главная особенность процесса состоит в том, что это не любая властная деятельность, а исключительно юридическая как по содержанию, так и по своей цели и результатам. Смысл процесса – достижение предусмотренного законом юридического результата. В-четвертых, специальное правовое регулирование осуществляется посредством процессуальных норм. В. Д. Сорокин предлагает разграничивать две группы процессуальных норм российского права. Первую группу состав-

ляют процессуальные нормы, которые по объему регулирования охватывают потребности как минимум нескольких материальных отраслей, а не только своей, одноименной отрасли. Вследствие этого для данной группы, по мнению автора, характерна высокая степень внутренней организации; административно-процессуальные нормы указанный исследователь относил именно к данному классификационному множеству. Ко второй группе процессуальных норм В. Д. Сорокин относил нормы, действующие в сфере материального государственного, финансового, семейного, трудового и ряда других отраслей. Они «обслуживают» потребности только «своей» материальной отрасли, при этом в необходимых случаях сопрягаясь с нормами первой группы. В качестве пятого признака названный автор рассматривал связь процесса с методом правового регулирования: тот или иной вид процесса оказывался не только соответствующим порядком, с помощью которого реализовывались надлежащим образом материальные нормы права, но и своеобразным каналом действия методов правового регулирования¹¹. На наш взгляд, со всеми обозначенными признаками стоит, безусловно, согласиться, кроме последнего. Представляется, что концепция «единого метода регулирования», которой В. Д. Сорокин придавал большое значение, не является убедительной. Подробный ее критический анализ выходит за пределы настоящего исследования. Отметим лишь, что более продуктивным, с нашей точки зрения, было бы выделение в качестве самостоятельного признака юридического процесса соответствующего правового режима как единства методов и принципов.

В развитие обозначенных тезисов В. Д. Сорокин выделил следующие признаки собственно административного процесса:

1. Административный процесс – юридическая форма реализации исполнительной ветви государственной власти. Следовательно, он имеет ярко выраженную юридически управленческую природу.

2. Динамичность административного процесса; таковой реализуется в первую очередь органами исполнительной власти.

3. Административный процесс – деятельность не только государственно-властная, но и юридическая. Причем его юридическая составляющая охватывает как содержание названной государственно-властной деятельности, так и ее результаты. При этом административный процесс связан с реализацией норм не только материального административного права, но и многих других материальных отраслей.

4. Урегулированность административно-процессуальными нормами.

5. Юридическая природа административного процесса раскрывается следующим образом: таковая подразумевает не только урегулированный правом порядок осуществления определенных процедур исполнительной власти по правовому разрешению широкого спектра индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления, но это такая деятельность, в ходе осуществления которой возникают многочисленные правовые отношения, регулируемые административно-процессуальными нормами¹².

Примечательно, что границы понятия административного процесса в рамках данной теории не были статичными; его объем постепенно расширялся. И в наиболее развернутом виде включил в себя как позитивную, так и юрисдикционную деятельность исполнительных органов (а с формированием административного судопроизводства – и соответствующие судебные процедуры). Также в конечном итоге процессуальная природа была признана не только за правоприменительной деятельностью, но и нормотворчеством¹³.

Частным направлением исследований в данной концепции стал феномен управленческого процесса и управленческих процедур. Например, Б. М. Лазарев следующим образом соотносил управленческие и административные процедуры: с точки зрения содержания не все административные процедуры являются управленческими (точнее – публично-управленческими), так как они могут регулировать иные процедурные отношения (вроде проведения хирургических операций). При этом не все управленческие процедуры административные, так как некоторые из них регулируются иными отраслями права, например, конституционным правом. По критерию правовой регламентации не все управленческие процедуры вообще являются юридическими. Наконец, по мнению Б. М. Лазарева, административные процедуры опосредуют административные отношения, а управленческие – иных отраслей (земельного, жилищного, водного, лесного, горного)¹⁴. Полагаем, что с последним утверждением сложно согласиться. Подобное сужение сферы административно-процедурного регулирования носит искусственный и контрпродуктивный характер. Наоборот, суждение В. Д. Сорокина об универсальности административного процесса, охвате им процедурных отношений не только самого административного, но и иных отраслей права, создает теоретическую базу для действенного законодательства об административных процедурах, задающего единые стандарты правового регулирования для всей сферы публичного управления.

Возникновение управленческой теории административного процесса, как представляется,

стало симптомом и предпосылкой нового, прогрессивного этапа в развитии если не отрасли советского административного права, то, по крайней мере, отечественной доктрины. Как справедливо отмечает А. И. Каплунов, «глубоко символично, что первые значимые труды ученого (В. Д. Сорокина. – К. Д.), посвященные административному процессу, появляются в конце 60-х гг., на самом излете исторического периода так называемой “оттепели” с либерализацией режима, отказом власти от решения внутренних споров путем насилия, появлением некоторой свободы слова, относительной демократизацией политической и общественной жизни, большей свободой творческой деятельности»¹⁵. Прогрессивность управленческой теории очевидна. Более того, в дальнейшем именно она будет использоваться в качестве методологической основы настоящего исследования. Вместе с тем необходимо отметить: автаркичность, замкнутость исключительно на отечественной правовой реальности (которая давала довольно бедный эмпирический материал по данному вопросу) большинства советских и постсоветских исследований по проблематике административного процесса и процедур при игнорировании прогрессивного зарубежного опыта привели к тому, что, как представляется, полноценная доктрина административных процедур (а значит, и их правовая основа) в России так и не возникла. Этот пробел является сокрушительным просчетом не только всего российского правопорядка; известная доля ответственности за сложившееся положение лежит на теории управленческого административного процесса. Ведь именно последняя, по логике ее соотношения с ограничительными подходами, должна была сосредоточиться на анализе процедур позитивной управленческой деятельности публичной администрации. Более того, как представляется, сколько-нибудь существенного влияния на советское законодательство управленческая теория не оказала; регламентация административных процедур в СССР до самого крушения советской системы имела лоскутный характер, при том что эти процедуры носили (и в известной мере продолжают носить) закрытый, недружелюбный по отношению к невластным субъектам характер.

На протяжении многих десятилетий отечественная доктрина сосредоточивалась на ожесточенной полемике «охранительной» и «управленческой» теорий процесса. Однако в 1990-х гг. произошло крайне нетривиальное событие – «реинкарнация» судебной теории административного процесса, лидером которой выступил Ю. Н. Стариков. По мнению ученого, административный процесс есть «судебная реакция на возможные

нарушения нормативно установленных правил реализации управленческой деятельности»¹⁶; «...порядок рассмотрения судом (судьями) административных дел и споров, возникающих из административно-правовых отношений», главной задачей которого «является обеспечение судебно-правовой защиты субъективных публичных прав и свобод человека и гражданина, публичных интересов, законных интересов физических и юридических лиц»¹⁷. Любопытно, как данная теория решает вопрос «исключения» из административного процесса административных процедур. Таковые, хотя и выносятся за рамки предмета соответствующих исследований, но признаются важным самостоятельным правовым явлением, охватываемым управленческим процессом (как феноменом, однопорядковым судебному административному процессу). Таким образом, судебная концепция устраняет конфликтный потенциал «столкновения» с управленческой теорией и одновременно благосклонно относится к внесудебным административным процедурам. Исторический контекст и предпосылки возникновения (а точнее – возрождения) судебной теории административного процесса также хорошо понятны. Российское законодательство до недавнего времени не имело прочных традиций административного судопроизводства, а соответствующая доктрина отсутствовала. По сути, имел место пробел, по фундаментальности своей не уступающий сохраняющемуся пробелу в части надлежащей модели административной процедуры: в самой крупной по территории на планете Земля стране отсутствовал современный механизм судебной защиты прав граждан. Надо отдать должное данной концепции: очевидно, во многом благодаря усилиям ее сторонников идея административного судопроизводства не только утратила свою «маргинальность», но (что еще важнее) получила полноценный правовой фундамент в виде Кодекса административного судопроизводства РФ. Значение данного достижения трудно переоценить, в том числе и с точки зрения перспектив внедрения в российскую правовую систему современного законодательства об административных процедурах.

Анализ проблематики административного процесса был бы неполон без краткого обзора дискуссий, что развернулись в отечественной доктрине вокруг понятия юридического процесса в иных отраслевых науках, а также общей теории права. До 1960-х – 1970-х гг. в советской юридической науке, безусловно, господствовал судебный подход к юридическому процессу, который был выработан еще в дореволюционную эпоху специалистами уголовного и гражданского процессов (российские сторонники судебного

подхода к административному процессу, как уже отмечалось, из этой дискуссии выбыли по не зависящим от них обстоятельствам, что принудило их в конечном итоге искать свой уникальный путь). Как подчеркивали сторонники указанного подхода, «процессуальное право – это судебное процессуальное право, юридический процесс – это судебный процесс, судопроизводство»¹⁸. Однако многолетнее господство данной доктрины, отражавшей объективный факт углубленной правовой регламентации процедур уголовного и гражданского судопроизводства, было поколеблено. По справедливому замечанию Б. М. Лазарева, «исторически наиболее развиты, детализированы и формально определены уголовный и гражданский процессы, которые, как известно, приспособлены к решению, соответственно, конкретных правовых споров и дел о наиболее серьезных правонарушениях – преступлениях. Это наложило отпечаток на подход всей юридической науки к процессу и процессуальному законодательству. В прошлом некоторые ученые-юристы ... писали, что процессуальная форма – это один из признаков, отличающих правосудие от всех других видов государственной деятельности... Такой “узковедомственный” (судебный) подход к пониманию процесса, конечно, продиктован стремлением подчеркнуть особое значение уголовного и гражданского процессов, высокий уровень их развития, но он, по нашему мнению, всё же не соответствует действительности. Процесс, процессуальные формы присущи деятельности всех государственных органов, а не только суда. Существует, например, законодательный процесс; наличие его никто не отрицает. Более того, все виды процесса имеют не только специфику, но и общие черты, в конечном счете единое назначение»¹⁹. Нетрудно заметить, что логика и аргументы дискуссии расширительных и ограничительных подходов в советской общей юридической доктрине по сути аналогичны тем спорам, что параллельно велись в самой науке административного права. Это вполне естественно, ведь в обоих случаях речь шла о доктринальном признании «процессуализации» всей государственной деятельности, что в свою очередь должно было породить соответствующие притязания к законодателю. Также закономерно, что это движение мысли стало во многом результатом активности представителей именно административной науки (хотя и не только; немалую роль здесь сыграли также исследователи отрасли государственного права²⁰). Постепенно в общей теории советского права сформировалась «широкая теория» юридического процесса, суть которой в известной мере повторяла основные тезисы управленческой концепции административного про-

цесса: под юридическим процессом понималось не только судопроизводство, не только юрисдикционная деятельность государственных органов, но и правоприменительная деятельность неюрисдикционного характера; после определенных дискуссий по поводу природы нормотворческой деятельности таковая была признана элементом юридического процесса²¹.

Примечательно, что данный подход был подвергнут критике не только со стороны представителей науки уголовного и гражданского процесса, но и со стороны поддержавших их аргументацию теоретиков права. Эта дискуссия имеет непосредственное отношение к предмету нашего исследования, так как в ее рамках начал довольно активно использоваться термин «процедура». Так, С. С. Алексеев полагал, что категория «процесс» связана с реализацией юрисдикционных полномочий (судами и органами государственного управления), в то время как «процедура» – понятие более общее, охватывающее всякую длящуюся юридическую деятельность²². Идея того, что процесс – частный случай процедуры, отличающийся от него максимальной степенью юридизации, получил известное распространение, в том числе и среди специалистов в науке административного права. По мнению Д. Н. Бахраха, «...процесс – одна из разновидностей процедуры, причем наиболее совершенная»²³. Как писала В. А. Тарасова, «процедура – это только начальная форма урегулированности в деятельности соответствующих органов, которая при наличии объективной необходимости может перерасти в форму, именуемую процессом»²⁴. Думается, данный подход во многом обусловлен аномалиями советской юридической действительности, в рамках которой правовой регламентации подвергались в первую очередь юрисдикционные процедуры по поводу привлечения к ответственности (уголовный судебный процесс, административный юрисдикционный внесудебный процесс) и разрешения правовых споров (гражданский судебный процесс). Процедуры позитивной управленческой деятельности находились во многом в архаичном, «доисторическом» состоянии, если вообще закреплялись в нормативных актах. Однако дефекты правовой системы не могут рассматриваться объективными свойствами изучаемых явлений. Уже поэтому идея того, что процесс является видом процедуры, представляется нам результатом методологического недоразумения.

Вместе с тем представители широкой теории юридического процесса в рамках анализа фундаментальной для себя проблемы соотношения материального и процессуального права пришли к довольно неожиданному выводу о почти неогра-

ниченной множественности процессов. Как саркастически отмечает А. Т. Боннер (специалист в гражданском процессе, а следовательно, последовательный сторонник узкого «отраслевого» судебного подхода к процессу), «...вспоминается ситуация, сложившаяся в науке советского права в 1960-х – 1970-х гг. и, как видится теперь, не лишенная доли юмора. В тот период представители чуть ли не всех обделенных процессуальными кодексами отраслевых дисциплин вдруг стали стремиться к законодательному отделению и закреплению соответствующих процессуальных норм». Настаивая на том, что процессуальные формы находятся в прямой зависимости от обслуживаемых ими отраслей материального права, такие исследователи утверждали, что «...каждой отрасли материального права должны соответствовать собственные процессуальные формы. В связи с этим ставился вопрос о наличии в советском праве трудового процесса, хозяйственного процесса, колхозного процесса и т. д.»²⁵. Поддерживая тезис о карикатурности выводов по поводу существования земельного или колхозного процессов (здесь сторонники широкого понимания юридического процесса действительно совершили грубую методологическую ошибку), позволим себе не согласиться с А. Т. Боннером в части распространения этой критики также и на широкое понимание процесса административного²⁶. Административное право уникально даже среди фундаментальных отраслей российского права, его почти безбрежный предмет носит уже даже не дуалистический, а триединый характер (позитивное управление, юрисдикция и административная юстиция). Тезис В. Д. Сорокина об универсализме административного процесса, обслуживающего множество иных материальных отраслей, вполне сохраняет свою актуальность. А это, в свою очередь, означает, что «земельные», «градостроительные», «водные» и т. п. процедуры суть административные; все они должны подчиняться общему правовому режиму административных процедур. Иное означало бы распад системы публичного управления и отказ даже от попыток создания единой модели процедурных гарантий прав невластных субъектов.

Итак, весь XX век для российского административного права прошел под знаком непрекращающихся дискуссий об объеме категории «административный процесс». Примечательно, что разные теории не только сыграли свою роль – каждая на определенном историческом этапе, – но и оказали неодинаковое воздействие на состояние доктрины административного права и соответствующего законодательства в различных постсоветских странах²⁷. Несмотря на многочисленные отличия все эти концепции объединяет бо-

лее или менее «равнодушное» отношение к административным процедурам. Даже представители управленческой теории, призванной, по идее, в первую очередь сосредоточиться именно на этой проблематике, в итоге большую часть времени провели в терминологических дискуссиях с конкурирующими подходами, сводя анализ позитивных процедур к цитированию действующего на тот или иной момент времени нормативного материала. Неудивительно, что длящиеся споры, давно утратившие конструктивность, вызывают всё большее раздражение среди представителей российской доктрины административного права (умолчим о том недоумении, которое испытывают по этому поводу наши европейские коллеги). Приведем несколько категоричное, но весьма, на наш взгляд, справедливое суждение Ю. Н. Старилова: «Несмотря на то, что научная деятельность – это чрезвычайно свободная и творческая деятельность ученых, как можно предположить, в некоторых случаях допустимо так называемое “принудительное” торможение, “остановка” тех или иных дискуссий, задачей которых была выработка общих рекомендаций и одного общего решения по обсуждаемым вопросам. Как видно, сегодня в дискуссии о понимании административного процесса..., к сожалению, сложилась ситуация, когда она уже “вредит” процессу выработки реально значимого решения. Поэтому законодатель может и обязан прекратить затянувшуюся и, с нашей точки зрения, уже ставшей бессмысленной полемику, которая “топчется на одном и том же месте” без ясных перспектив выхода из творческого “тупика”»²⁸.

Полностью разделяя тезис о бесперспективности спора о словах, предлагаем в дальнейшем сосредоточиться не столько на анализе множества оттенков тех или иных понятий, их интерпретаций, сколько отталкиваться от реально существующих, объективных явлений. Так, бесспорен факт наличия наряду со статическими, материальными нормами норм динамических (процессуальных). Столь же очевидно, что все субъекты публичной власти в рамках реализации своей компетенции вступают в правоотношения по поводу реализации как статических, так и динамических норм. Следовательно, процессуальные нормы регламентируют деятельность как исполнительных, так и судебных, законодательных органов государственной власти, иных публичных органов (прокуратуры, избирательных комиссий, органов местного самоуправления и т. д.), а также организаций, реализующих возложенные на них публичные функции (ЦБ РФ, государственные компании и т. д.). Не подлежит сомнению тот факт, что публичная администрация реализует многообразные виды полномочий: как нор-

мотворческие, так и правоприменительные. Причем в рамках последних имеет место как реализация регулятивных (позитивных) функций, так и юрисдикционных (охранительных) полномочий.

При этом не стоит забывать, что любое фундаментальное правовое явление имеет сложную структуру и с точки зрения масштаба в его рамках можно выделить как минимум три уровня: макро-, мезо-, микроуровни. В результате мы можем сконструировать довольно простую таблицу «семантических площадей», пустые клетки которой можно заполнять любыми терминами (табл. 1). Главное, чтобы они исчерпывающим образом охватывали всю тематическую плоскость, не оставляли пробелов и не противоречили друг другу.

Т а б л и ц а 1

Уровни явления	Свойства явления		
	A	B	...N
Макро- (1)	A1	B1	N1
Мезо- (2)	A2	B2	N2
Микро- (3)	A3	B3	N3

Столбцы соответствуют ключевым аспектам, характеристикам свойств явления (которых может быть множество, до бесконечности N , что, в свою очередь, можно дробить и уточнять), строки – уровням, масштабу этих элементов от макроуровня до микроуровня (здесь целесообразно выделять именно три вида, хотя при необходимости также можно расширять количество строк). Если мы возвращаемся к проблеме соотношения категорий процесса и процедур, то данная таблица может выглядеть, как представлено в табл. 2.

Для целей дальнейшего исследования макроуровень процессуальной деятельности предлагаем обозначить термином «процесс», который, в свою очередь, можно понимать в трех аспектах: позитивном, юрисдикционном и юстиционном. Средний уровень соответствует структурным элементам макроуровня, являющимся одновременно группировкой по определенным критериям микроэлементов. Можно согласиться с теми авторами, которые для обозначения этого уровня процесса используют давно знакомый российскому законодателю и доктрине термин «производство»²⁹. Наконец, микроэлементом, первичной единицей, юридическим «атомом» административного процесса предлагаем признать административную процедуру, которая, следовательно, вслед за широким подходом к административному процессу, понимается как в позитивном, так и охранительном и юстиционном аспектах.

В заключение сделаем следующие выводы.

1. Признавая определенную ценность всех существующих в российской доктрине теорий

Т а б л и ц а 2

Уровни процессуальной деятельности	Функции процессуальной деятельности		
	Регулятивная (позитивная) управленческая	Охранительная (юрисдикционная)	Юстиционная
Макро- (1)	Управленческий административный процесс	Охранительный административный процесс	Судебный административный процесс
Мезо- (2)	Позитивные управленческие административные производства	Охранительные административные производства	Судебные административные производства
Микро- (3)	Позитивные административные процедуры	Охранительные административные процедуры	Процедуры административного судопроизводства

административного процесса, наиболее методологически перспективной полагаем именно управленческую концепцию. Вместе с тем с точки зрения воздействия на советского и российского законодателя наиболее успешной, видимо, следует признать юрисдикционную теорию, во многом благодаря усилиям представителей которой законодательство об административной ответственности стало фундаментом отечественного административного права. «Судебная» теория, до недавнего времени существовавшая преимущественно в доктринальной форме, в 2015 г. также получила свою полноценную правовую базу – КАС РФ. Наоборот, управленческая теория, при всей своей популярности в юридической литературе, в этом смысле не находится в числе лидеров. Думается, в советский период ее воздействие на законодателя было минимально, что подтверждается лоскутным, пробельным и архаичным массивом преимущественно подзаконных норм об административных процедурах. В постсоветский период данная ситуация сохранялась до 2000-х гг. Впрочем, принятие в последние годы ряда важных федеральных законов по отдельным вопросам (лицензирование, контроль и надзор и т. п.), также множества административных регламентов не привели к полноценной модернизации российского правового фундамента административных процедур. Это означает, что именно перед управленческой теорией стоит весьма амбициозная задача создания доктринального базиса последнего.

2. Даже краткий анализ эволюции доктрин и связанных с ними блоков административно-процессуального законодательства позволяет с уверенностью утверждать об очевидной медлительности законодателя, который, как представляется, берется за регламентацию соответствующих процессуальных отношений ввиду большой необходимости, перезревшей потребности. Так выстраивается логическая цепочка «охранительные процедуры – регулятивные процедуры». То есть охранительный административный процесс яв-

ляется исторически первым, предшествующим позитивному процессу. Причем в зависимости от национальных традиций (и вообще – специфики исторического развития) возможны варианты как первоначального формирования судебных или квазисудебных процедур (что имело место в большинстве западных правовых порядков), так и внесудебной юрисдикционной деятельности (яркий пример – опыт СССР).

3. Отношения первичности-вторичности в данном случае играют весьма важную роль. Видимо, можно провести аналогию с биологическим законом филогенеза: последующие ступени развития так или иначе «в снятом виде» воспроизводят наиболее существенные свойства предыдущих этапов. Здесь можно выдвинуть гипотезу: наиболее благоприятна ситуация, когда эволюция позитивного административного процесса строится на опыте административного судопроизводства. Наоборот, менее благоприятна с точки зрения защиты прав граждан парадигма, в рамках которой стандарт правового регулирования и правоприменения задается внесудебными юрисдикционными процедурами. Какой подход к процессу бы ни избирался в качестве базового, познание административного процесса невозможно без учета основ административного судопроизводства, его принципов, процедурных гарантий и вообще – гуманистического отношения к невластным субъектам.

¹ См.: Демин А. А. Понятие административного права и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 11. С. 5.

² См.: Гаген В. А. Административная юстиция: конспект лекций. Ростов н/Д., 1916; Коркунов Н. М. Очерк теории административной юстиции // Журнал гражданского и уголовного права. 1885. № 8; Корф С. А. Административная юстиция в России: в 2 кн. СПб., 1910 (кн. 1), 1916 (кн. 2); Лазаревский Н. И. Административная юстиция: полит. энцикл. СПб., 1906. Вып. 1. Подробнее по данному вопросу см.: Стариков Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству. М., 2003.

³ См., например: *Фойницкий И. Я.* Курс уголовного судопроизводства. 4-е изд. СПб., 1912. С. 4.

⁴ См.: *Бахрах Д. Н.* Административное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Эксмо, 2006. С. 53. Оставим за скобками печальный парадокс: российское административное право, призванное рационализировать правовое регулирование публичной власти, этой самой властью неоднократно отвергалось и испытывало гонения.

⁵ Традиционно в российской литературе об этой концепции говорят как об «узкой» в противоположность управленческой теории. Однако, как мы уже говорили выше, юрисдикционная концепция с точки зрения этого противопоставления так же «узкая», как и юстиционная.

⁶ См.: *Сорокин В. Д.* Избранные труды. СПб., 2005. С. 441 и далее.

⁷ См.: *Салищева Н. Г.* Административный процесс в СССР. М., 1964.

⁸ Отметим любопытный факт: первая защищенная в постсоветской России диссертация по административным процедурам (*Лазарев И. М.* Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.) была подготовлена под руководством именно Н. Г. Салищевой.

⁹ См.: *Евтихий И. И.* Виды и формы административной деятельности : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1948. Цит. по: *Лазарев И. М.* Указ. соч. С. 35.

¹⁰ *Лунев А. Е.* Вопросы административного процесса // Советское государство и право. 1963. № 1. С. 131.

¹¹ См.: *Сорокин В. Д.* Указ. соч. С. 446–452.

¹² См.: Там же. С. 461–468.

¹³ Примечательно, что в ряде публикаций отдельных исследователей провозглашена так называемая «интегративная теория административного процесса», призванная «объединить» как судебный, так и внесудебный административные процессы (см., например: *Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И.* Административный процесс как вид юридического процесса : современные проблемы понимания и нормативно-правовой регламентации // Вестник СПбГУ. Серия: Право. 2018. Т. 9, вып. 4. С. 501–521). Полагаем, что данная теория является инвариантом управленческой концепции. Причем в несколько усеченном виде: названные авторы почему-то отказывают в процессуальной природе нормотворческим процедурам, сводя весь юридический (в том числе административный) процесс лишь к правоприменению.

¹⁴ См.: *Управленческие процедуры.* М., 1988. С. 8–9 (автор главы – *Б. М. Лазарев*). Дальнейшие исследования по этой тематике позволили выделить два основных критерия разграничения управленческих и административных процедур. Во-первых, управленческие процедуры традиционно связываются именно с позитивной деятельностью. Следовательно, в случае широкого понимания административных процедур (распространяющего таковые и на юрисдикционную деятельность) управленческие процедуры выступают в качестве их частного случая. Во-вторых, с точки зрения правовой регламентации административные процедуры – всегда юридические, в то время как управленческие могут носить и фактический характер

(подробнее по этому вопросу см.: *Никольская А. А.* Административные процедуры в системе публичного управления : (проблемы административно-правового регулирования) : дис ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 39–48).

¹⁵ *Каплунов А. И.* Значение трудов В. Д. Сорокина для развития научных представлений об административном процессе и статусе административно-процессуального законодательства // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 15. Добавим: не менее символично то обстоятельство, что первая монография в СССР, посвященная управленческим процедурам как самостоятельному феномену, была опубликована лишь в 1988 г., т. е. в самые последние годы советской власти.

¹⁶ *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция : теория, история, перспективы. М., 2001. С. 35.

¹⁷ *Старилов Ю. Н.* Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. 2004. № 6. С. 5.

¹⁸ Проблемы судебного права / Н. Н. Полянский [и др.] ; под ред. В. М. Савицкого. М., 1983. С. 28.

¹⁹ Управленческие процедуры. М., 1988. С. 9–10 (автор главы – *Б. М. Лазарев*).

²⁰ По данному вопросу см., например: *Лукьянова Е. Г.* Теория процессуального права. М., 2003. С. 32 и далее.

²¹ См.: Юридическая процессуальная форма : теория и практика / под ред. П. Е. Недбайло и В. М. Горшенева. М., 1976 ; Теория юридического процесса. Харьков, 1985.

²² См.: *Алексеев С. С.* Право в нашей жизни. Свердловск, 1975. С. 120–121.

²³ *Бахрах Д. Н.* Административное право России : учебник для вузов. М., 2001. С. 301.

²⁴ *Тарасова В. А.* Процедурная форма деятельности органов социального обеспечения // Советское государство и право. 1973. № 11. С. 112–113.

²⁵ *Боннер А. Т.* Административное судопроизводство в Российской Федерации : миф или реальность, или Спор процессуалиста с административистом // Закон. 2016. № 7. С. 31–32.

²⁶ См.: Там же. С. 32 и далее.

²⁷ Как пишет белорусский исследователь Н. А. Саванович, если в настоящее время в юридической литературе в России или на Украине наибольшее распространение и признание получила управленческая концепция административного процесса, то в Беларуси главенствующим является юрисдикционный подход (см.: *Саванович Н. А.* Административный процесс и административные процедуры. URL: <http://bypravo.ru/2018/administrativnyj-protsess-i-administrativnyyegrotsedury/> (дата обращения: 20.05.2018)).

²⁸ *Старилов Ю. Н.* Административные процедуры, административное судопроизводство, административно-деликтное право : три основных направления модернизации российского законодательства // Ежегодник публичного права 2015 : Административный процесс. М., 2015. С. 329.

²⁹ Именно «производство» российский законодатель рассматривает в качестве элементов судебного процесса («исковое производство», «упрощенное производство», «производство в суде первой инстан-

ции» и т. д.). Также термин «производство» получил легальное закрепление в административном юрисдикционном законодательстве («производство по делам об административных правонарушениях»). Наконец, среди представителей управленческой теории административного процесса давно установился консенсус по поводу того, что именно производства

являются его структурными элементами. Иной смысл в данный термин вкладывается в рамках «узкой» теории административного процесса (производство как антитеза процессу и одновременно, по сути, аналог административных процедур). Однако подобная терминологическая интерпретация представляется неудачной.

Новосибирский государственный университет экономики и управления (НИИХ)

Давыдов К. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного, финансового и корпоративного права; доцент кафедры публичного права Сибирского государственного университета путей сообщения (Новосибирск)

e-mail: davkon@yandex.ru

тел.: 8-913-754-71-18

Novosibirsk State University of Economics and Management

Davydov K. V., Candidate of Law, Associate Professor of the Administrative, Financial and Corporate Law Department; Associate Professor of the Public Law Department of the Siberian State Transport University (Novosibirsk, Russia)

e-mail: davkon@yandex.ru

tel.: 8-913-754-71-18

П. Е. Спиридонов

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО И ЕГО СООТНОШЕНИЕ С ИНЫМИ ВИДАМИ СУДЕБНЫХ ПРОИЗВОДСТВ

В статье анализируется соотношение административного судопроизводства с иными судебными производствами. Обращается внимание на то, что существуют судебные производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, но не урегулированным нормами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. При этом административное судопроизводство, как и многие другие виды административно-процессуальной деятельности, является некодифицированным в полном объеме видом судебного производства. Также административное судопроизводство в современных условиях следует рассматривать в двух значениях: в узком – когда в систему административного судопроизводства входит рассмотрение административных дел, определенных ст. 1 КАС РФ, и в широком – система административного судопроизводства включает в себя не только производства, предусмотренные ст. 1 КАС РФ, но и другие виды производства, не регулируемые КАС РФ.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административное судопроизводство, судебные производства, административно-процессуальная форма, система административного судопроизводства.

ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS AND ITS RELATIONSHIP WITH OTHER TYPES OF COURT PROCEEDINGS

The article analyzes the ratio of administrative legal proceedings with other judicial proceedings. Draws attention to the fact that there are judicial proceedings on the cases arising from public legal relations, but not regulated by the provisions of the Code of administrative legal proceedings of Russian Federation. In these administrative legal proceedings is, like many other types of administrative and procedural activities, tacit in full view of the proceedings. Also administrative legal proceedings in modern conditions should be considered in two senses: in the narrow sense, when the system of administrative legal proceedings include the consideration of administrative cases is determined by article 1 of the Code of administrative legal proceedings of Russian Federation, and in a broad sense – the system of administrative legal proceedings includes not only the proceedings, under art 1 of the Code of administrative legal proceedings of Russian Federation, but other types of production which are not regulated by the Code of administrative legal proceedings of Russian Federation.

Key words: administrative legal proceedings, judicial proceedings, administrative procedure form, the system of administrative legal proceedings.

Принятый в 2015 г. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) не только не прекратил дискуссии о месте административного судопроизводства в юридическом процессе, но и, наоборот, их обострил. В основном это связано с выяснением соотношения между такими юридическими категориями, как: административное судопроизводство и административный процесс, административное судопроизводство и гражданский процесс, административное судопроизводство и арбитражный процесс, административное су-

допроизводство и производство по делам об административных правонарушениях и др. В то же время, на наш взгляд, необходимо обратить внимание на исследование не только «внешних» связей административного судопроизводства, но и его «внутренних» элементов и связей, так как, полагаем, система производств в рамках административного судопроизводства неоднородна, и КАС РФ не урегулировал в полном объеме рассмотрение судом всех категорий административных дел. Такие судебные производства не ограничиваются только производством по делам об административных правонарушениях и в связи с этим включает:

1) производство в арбитражном суде по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, урегулированных разделом III Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ);

2) производство по рассмотрению служебных споров на государственной гражданской службе;

3) производство по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста;

4) производство по рассмотрению материалов об ограничении конституционных прав граждан при проведении оперативно-розыскных мероприятий¹.

Обратимся к понятию «судопроизводство» и его трактовке Верховным Судом Российской Федерации:

1) в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 13 декабря 2012 г. № 35 «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов» указывается, что обеспечение открытости и гласности судопроизводства, доступа граждан, организаций, общественных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, представителей редакций средств массовой информации (журналистов) к информации о деятельности судов осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 19, 23, ч. 4 ст. 29, ст. 33, ч. 3 ст. 41, ст. 42, 45–46, 123), Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», Федеральным конституционным законом от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации (далее – ГПК РФ), Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации (далее – УПК РФ) и иными нормативными правовыми актами²;

2) согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» судебная защита прав, свобод и законных интересов граждан и организаций при принудительном исполнении судебных актов, актов других органов и должностных лиц осуществляется в порядке искового производства по нормам ГПК РФ и АПК РФ, административного судопроизводства – по нормам КАС РФ и производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоот-

ношений, – по нормам АПК РФ с учетом распределения компетенции между судами³;

3) в соответствии с постановлением 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» заявление о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делу, производство в суде по которому не окончено, может быть принято судом только в случае, если лицо, требующее компенсации, либо иное лицо, участвующее в деле, ранее обращалось к председателю соответствующего суда с заявлением об ускорении рассмотрения этого дела, в том числе дела об административном правонарушении. В целях реализации задач производства по делам об административных правонарушениях по полному и своевременному выяснению обстоятельств каждого дела, разрешению его в соответствии с законом применительно к ст. 6.1 АПК РФ и ч. 7 ст. 10 КАС РФ лицо, требующее компенсации, вправе обратиться к председателю суда с заявлением об ускорении (ст. 24.1, 29.6 КоАП РФ)⁴.

Исходя из приведенных решений Пленума Верховного Суда Российской Федерации им в качестве судопроизводства рассматриваются все виды процессуальной деятельности в суде, урегулированные ГПК РФ, УПК РФ, АПК РФ, КоАП РФ. В связи с этим можно согласиться с Д. В. Уткиным, который отмечает, что административно-процессуальная форма является важной формой осуществления судебной власти, специфика которой выражается в осуществлении судебного контроля за административным нормотворчеством и в судебной защите человека и гражданина, юридических лиц, организаций от незаконных действий (бездействия) государственных и муниципальных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих⁵, поэтому не важно, какую категорию дел рассматривают в суде (будь это рассмотрение гражданского иска или дела об административном правонарушении).

Остановимся на отдельных видах судопроизводства, которые, по нашему мнению, будут относиться к административному судопроизводству.

Производство в арбитражном суде по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, предусмотренных разделом III АПК РФ. Напомним, что в данный вид производства входят:

– рассмотрение судом по интеллектуальным правам дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения

законодательства и обладающих нормативными свойствами;

– рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц;

– рассмотрение дел об административных правонарушениях;

– рассмотрение дел о взыскании обязательных платежей и санкций.

Полагаем, что данные производства, по сути, тождественны ряду производств, предусмотренных КАС РФ (например, производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами; производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих). Отличие заключается в субъекте спора, поскольку в арбитражном процессе стороной, обжалующей решение органа, организации, реализующей публичные полномочия, являются субъекты предпринимательской деятельности. Насколько необходимо исключать данные виды производств из АПК РФ – вопрос спорный, поскольку эффективность и специфику рассмотрения экономических споров в арбитражных судах показало время, но это не означает, что эти производства нельзя отнести к административному судопроизводству.

Судебное рассмотрение материалов об ограничении конституционных прав граждан при проведении оперативно-розыскных мероприятий.

Напомним, что в соответствии с ч. 1 ст. 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» суд рассматривает материалы об ограничении конституционных прав граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, на неприкосновенность жилища при проведении оперативно-розыскных мероприятий. В результате такого рассмотрения суд принимает решение о проведении соответствующего оперативно-розыскного мероприятия, ограничивающего конституционные права граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи,

на неприкосновенность жилища, либо об отказе в проведении такого оперативно-розыскного мероприятия. Следует отметить, что, по сути, порядок рассмотрения судом такого дела установлен только ст. 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»⁶. Как справедливо отмечает С. И. Семилетов, такая судебная процедура проверки обоснованности ограничения конституционных прав при проведении оперативно-розыскных мероприятий имеет целью обеспечение интересов общества и государства, составляющих в единстве с интересами личности совокупность национальных интересов⁷. Можно согласиться с тем, что Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» не содержит в полной мере процессуальные нормы, которые регламентировали порядок рассмотрения такой категории административных дел⁸. При этом, с одной стороны, ч. 2 ст. 118 Конституции РФ установила, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства, а с другой – законодатель не установил, в рамках какого вида судопроизводства рассматриваются материалы об ограничении конституционных прав граждан при проведении оперативно-розыскных мероприятий. Представляется, что данный круг правоотношений относится к публичным и возникают они не только в связи с расследованием уголовных дел, поэтому рассмотрение таких дел должно относиться к административному судопроизводству.

Производство по делам об административных правонарушениях. Размышляя о соотношении административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях, Б. В. Россинский справедливо отмечает, что административную ответственность следует назначать преимущественно во внесудебном порядке должностными лицами органов исполнительной власти, а роль суда при назначении административных наказаний может быть сведена к минимуму. Соответственно, суды должны вступать в процесс, когда осуществляется обжалование на вынесенное решение по административному делу⁹. Конечно, изначально данный вид производства рассматривался как рассмотрение дел об административных правонарушениях органами исполнительной власти, но изменилось время, изменился социально-политический строй, что повлекло за собой и изменение представлений о субъектах рассмотрения дел об административных правонарушениях. В то же время ряд административных наказаний, содержащихся в КоАП России, носят существенные ограничения либо материального, либо организационного характера, и, в современных

условиях, суд является гарантом объективности рассмотрения соответствующего дела об административном правонарушении, одновременно осуществляя судебный контроль за административно-процессуальными действиями должностных лиц административно-юрисдикционных органов. К сожалению, утрачено доверие к выносимым решениям должностными лицами юрисдикционных органов в лице органов исполнительной власти. Только возврат такого доверия и повышение уровня профессионализма должностных лиц органов исполнительной власти повлекут за собой снижение нагрузки в судах при рассмотрении не только дел об административных правонарушениях, но и других дел, вытекающих из публичных правоотношений.

П. П. Серков, размышляя о соотношении производства по делам об административных правонарушениях и административного судопроизводства, поддерживает позицию Б. В. Россинского и отмечает, что научное сообщество молчаливо соглашается с правовым единением процессуального регулирования деятельности органов исполнительной власти и органов судебной власти, что не соответствует ст. 10 Конституции Российской Федерации, устанавливающей организационное разделение государственной власти; а на основании ч. 2 ст. 118 Основного закона делается вывод, что административное судопроизводство не входит в компетенцию органов исполнительной власти и органов местного самоуправления и по своей природе не может регулироваться процессом, предназначенным для указанных органов¹⁰. Однако представляется, что регулирование одним нормативным правовым актом деятельности судов и органов исполнительной власти по рассмотрению дел об административных правонарушениях не противоречит ст. 10 Конституции Российской Федерации. Часть 2 ст. 118 Основного закона указывает на виды судопроизводств, посредством которых реализуется судебная власть, и из этого не следует, что нельзя регулировать деятельность судов и органов исполнительной власти одним нормативным правовым актом. В частности, уголовно-процессуальная деятельность является таким примером, когда и деятельность органов предварительного расследования по возбуждению, расследованию (дознанию) уголовных, и деятельность суда по рассмотрению уголовных дел урегулированы одним нормативным правовым актом – УПК РФ.

Производство по рассмотрению служебных споров на государственной гражданской службе. На разграничение служебных споров и трудовых споров обращает внимание М. Б. Добраба, отмечая, что споры, связанные со служеб-

ной деятельностью государственных и муниципальных служащих, являются публичными (а конкретнее – административно-правовыми), следовательно, рассматриваться они должны в особом порядке – в рамках судопроизводства по делам, возникающим из служебно-деликтных дисциплинарных правоотношений¹¹. Соглашаясь с данным мнением, можно предположить, что этот вид судопроизводства имеет административно-процессуальный характер и должен быть отнесен к административному судопроизводству. Его особенность заключается в том, что суд рассматривает административный иск (а по сути, жалобу) на уже вынесенное решение органа исполнительной власти или его должностного лица. В связи с этим положения ч. 2 ст. 70 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», согласно которым судебное рассмотрение служебных споров гражданским процессуальным законодательством Российской Федерации необходимо признать законодательной ошибкой и отнести рассмотрение этой категории административных дел к предмету правового регулирования главы 22 КАС РФ.

Производство по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста также имеет административно-процессуальный характер. Отличие от предыдущего вида производства заключается в том, что административно-процессуальное решение выносится в данном случае на стадии рассмотрения административного дела, а не в результате его обжалования. Следует отметить, что законодатель отнес обжалование решения в отношении военнослужащих к предмету правового регулирования главы 22 КАС РФ.

Подводя итоги, можно констатировать следующее.

Во-первых, административное судопроизводство, как и многие другие виды административно-процессуальной деятельности, все-таки является некодифицированным в полном объеме видом судебного производства.

Вероятно, дальнейшее совершенствование законодательства об административном судопроизводстве должно лежать в направлении разделения всех видов судопроизводств по субъектному составу (кроме, уголовного). В таком случае все дела с участием государственных органов должны рассматриваться по правилам административного судопроизводства, споры между гражданами – по правилам гражданского судопроизводства, споры между юридическими лицами – по правилам арбитражного судопроизводства.

Во-вторых, вид производства в административном судопроизводстве можно представить

как установленный законом для данной категории дела порядок его рассмотрения и разрешения в суде первой инстанции, обусловленный:

– характером материального правоотношения, которое лежит в основе рассматриваемого административного дела;

– целью заявленного требования в рамках общих целей и задач административного судопроизводства.

В-третьих, с сожалением следует констатировать, что административное судопроизводство в современных условиях необходимо рассматривать в двух значениях:

1) в узком значении, когда в систему административного судопроизводства входит рассмотрение административных дел, определенных ст. 1 КАС РФ;

2) в широком значении – система административного судопроизводства включает в себя не только производства, предусмотренные ст. 1 КАС РФ, но и другие виды производства, не регулируемые указанным Кодексом. К таким производствам, например, будут относиться:

– производство в арбитражном суде по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, урегулированных разделом III АПК РФ;

– производство по рассмотрению материалов об ограничении конституционных прав граждан при проведении оперативно-розыскных мероприятий;

– производство в суде по делам об административных правонарушениях;

– производство по рассмотрению служебных споров на государственной гражданской службе;

– производство по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста.

¹ Автор уже обращал внимание на возможность отнесения производств по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и по рассмотрению материалов об ограничении конституционных прав граждан при проведении оперативно-розыскных

мероприятий к административному судопроизводству. См. об этом: *Спиридонов П. Е.* Административное судопроизводство и гражданский процесс : проблемы соотношения // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 2. С. 55.

² Об открытости и гласности судопроизводства и доступе к информации о деятельности судов см. : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13 декабря 2012 г. № 35. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

³ О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства см.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 г. № 50.

⁴ 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 см.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 марта 2016 г. № 11. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

⁵ См.: *Уткин Д. В.* Содержание и особенности административно-процессуальной формы // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 59. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

⁶ Об оперативно-розыскной деятельности : федер. закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349.

⁷ См.: *Семилетов С. И.* Проблемы обеспечения конституционных гарантий защиты прав и свобод человека в России при осуществлении оперативно-розыскной деятельности в сетях связи. М., 2012.

⁸ См.: *Сумин А. А.* Судебное рассмотрение материалов об ограничении конституционных прав личности при проведении оперативно-розыскных мероприятий до возбуждения уголовного дела : проблемы теории и практики // Адвокат. 2012. № 12.

⁹ См.: *Россинский Б. В.* Окончательно ли разграничение административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях? // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 50–51.

¹⁰ См.: *Серков П. П.* Административное право, административное судопроизводство и механизм правоотношения // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 21–22.

¹¹ См.: *Добробаба М. Б.* Служебно-деликтные дисциплинарные правоотношения : административно-правовое исследование / науч. ред. А. Ю. Соколов. М. : Юрлитинформ, 2017. 412 с.

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 Department of Theory and History of State and Law

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

УДК 342.9

И. В. Панова

Департамент дисциплин публичного Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье затрагиваются вопросы досудебного и внесудебного порядка обжалования, рассмотрения административных дел, выявляются проблемы текущего законодательного регулирования, предлагаются варианты их решения.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административные процедуры, административная реформа, административная палата, административное дело, жалоба, внесудебное рассмотрение, досудебное рассмотрение.

TOPICAL ISSUES OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article addresses the issues of pre-trial and extra-judicial appeal, review of administrative affairs, identifies problems in the current legislative regulation, offered options for their solutions.

К е у w o r d s: administrative procedures, administrative reform, administrative chamber, administrative case, complaint out of court review, pre-trial investigation.

ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА И АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР

В ходе проведения судебной и административной реформ перед отечественными теоретиками и практиками неизбежно возникают сложнейшие проблемы административно-правового регулирования.

Совершенствование и развитие административного порядка (досудебного, внесудебного) – важная гарантия прав физических и юридических лиц, необходимость нашего времени и логическое продолжение административной реформы в России.

Необходимо развивать внесудебные способы взыскания, что позволит разгрузить суды и «облегчит жизнь» административным органам. Однако должны быть предусмотрены определенные санкции в отношении должностных лиц, чтобы избежать произвола с их стороны.

Под **внесудебным рассмотрением** следует понимать рассмотрение административного дела административно-юрисдикционным органом при отсутствии административного спора (например, дела об административном правонарушении) либо рассмотрение административного спора, инициированного самим невластным субъектом, административно-юрисдикционным органом (в этом случае у невластного субъекта был выбор между судебным и административным обжалованием). В любом случае внесудебное рассмотрение административного дела не исключает его дальнейшего рассмотрения в судебных органах.

Досудебное (претензионное) обжалование – обращение невластного субъекта с жалобой в административно-юрисдикционный орган, обязательная стадия, необходимая для дальнейшего обращения в судебные органы.

Административный порядок обжалования необходим, так как он проще, экономичнее, доступнее (принцип транспарентности), оперативнее для граждан и организаций.

Следует отметить, что российский законодатель в области обеспечения законности в сфере государственного управления и защиты прав и свобод граждан и юридических лиц всегда идет двумя параллельными путями – административным и судебным, – которые в разные исторические периоды то расширяются, то сужаются. Причем расширение в 1990-е гг. судебного порядка рассмотрения административных дел автоматически ведет к необоснованному сужению административного порядка их рассмотрения. Это крайность (как и ограниченный доступ к судебной защите, существовавший почти до 1990-х гг.), а чем ближе крайность, тем дальше истина. Следовательно, административные споры необходимо рассматривать в административном (досудебном, внесудебном) порядке и порядке административного судопроизводства, синхронно (гармонично) развивая и совершенствуя оба института. Это вытекает из истории российского законодательства.

Административный порядок может быть внесудебный и досудебный. Под внесудебным мож-

но понимать рассмотрение административного дела административно-юрисдикционным органом при отсутствии административного спора (например, дела об административном правонарушении) либо рассмотрение административного спора, инициированного самим невластным субъектом, административно-юрисдикционным органом (в этом случае у невластного субъекта был выбор между судебным и административным обжалованием). В любом случае внесудебное рассмотрение административного дела не исключает его дальнейшего рассмотрения в судебных органах. Внесудебный порядок рассмотрения административных дел не является чем-то новым, он был хорошо известен в дореволюционной России. Так, по Уставу 1899 г. «О благоустройстве в казенных селениях», судебному рассмотрению не подлежали административные взыскания за маловажные проступки, например, за штраф до 1 рубля, общественные работы.

В советском законодательстве имелись нормы, в соответствии с которыми из ведения народных судов изымались дела по спору на сумму до 100 рублей.

Просматривая исторический путь государственного управления протяженностью в одиннадцать с лишним веков (со времен Древней Руси до настоящего времени), можно легко понять, что любые административные усовершенствования успешны, если они учитывают специфические условия страны и зарубежный опыт. Всё еще идущие в стране административные реформы настраивают на осмысление того, что в нашей стране и по сей день не завершен поиск надежного пути решения данного вопроса.

Правовые реформы долгое время не затрагивали общего административного порядка рассмотрения жалоб граждан. В течение многих лет после принятия Конституции РФ 1993 г. (ст. 33 которой предусмотрела право граждан на подачу обращений в государственные органы, не конкретизируя содержание этих обращений, а стало быть, предполагая и подачу жалоб) федеральный законодатель не обеспечивал ее положения специальным законодательным регулированием.

Только Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предусмотрел возможность административного обжалования действий и решений административных органов и должностных лиц, вновь не изменив основных принципов регулирования административного порядка подачи жалоб. Таким образом, в отношении инстанционной системы и даже процедуры рассмотрения жалоб принципы отечественного законодательства сформировались еще в 1930-е гг.

Раздел IV Административного кодекса УССР 1928 г. был весьма детально посвящен взысканию сумм неналогового характера в бесспорном порядке.

Досудебное (претензионное) обжалование – обязательная стадия, необходимая для дальнейшего обращения в судебные органы, выступает как своеобразный фильтр.

Досудебный порядок обжалования действовал и в советском законодательстве. В органы хозяйственного руководства и в арбитражные органы в довоенный период поступало много так называемых бесспорных исков. В свою очередь арбитражные органы руководствовались стремлением разрешать настоящие, а не мнимые споры, вообще разрешать именно споры, а не рассматривать бесспорные дела. Поэтому естественной представляется общая тенденция к стремлению избежать или максимально уменьшить количество дел, проходящих через специальные юрисдикционные органы, что и достигалось ужесточением требований к доарбитражному урегулированию споров.

В более позднее время основной упор стал делаться на то, чтобы конфликтующие стороны сами, в доарбитражной стадии, урегулировали свой хозяйственный конфликт, чтобы в арбитраж попадали только настоящие хозяйственные споры, т. е. те хозяйственные конфликты, в отношении которых спорящие стороны сами приняли все меры к их разрешению, но безуспешно. В довоенный же период, как можно сделать вывод из анализа разного рода материалов, опубликованных в журнале «Арбитраж» в 1937–1939 гг., большое значение придавали исчерпывающему, принудительному разрешению хозяйственного спора юрисдикционным органом с акцентом на то, что участвующие в деле руководители спорящих сторон из арбитражного заседания сделают правильные выводы, в том числе примут необходимые меры по предотвращению поступления в арбитраж в будущем аналогичных бесспорных дел.

В Инструкции «О порядке обращения взыскания на средства учреждений, предприятий и организаций, находящиеся в Госбанке», утвержденной 14 февраля 1946 г., целая глава, состоявшая из 17 пунктов, регулировала вопросы очередности удовлетворения претензий. Вопросы претензионного урегулирования хозяйственных конфликтов регламентировались в тот период и на ведомственном уровне. В частности, Постановлением правления Центросоюза от 15 июня 1949 г. № 45 была утверждена специальная Инструкция о порядке предъявления претензий.

Судебная практика 40-х гг. XX в. была не вполне логичной в вопросе последствий соблюдения

претензионного порядка урегулирования хозяйственных споров с органами транспорта. По действующему в то время транспортному законодательству (ст. 99 Устава железных дорог 1935 г. (весьма симптоматично то обстоятельство, что уже в ст. 121 Общего устава российских железных дорог 1885 г. предусматривалась возможность урегулирования спора между железной дорогой и лицом, которому перевозчиком был причинен личный или имущественный вред), ст. 249 Кодекса торгового мореплавания СССР 1929 г., ст. 169 Устава внутреннего водного транспорта РСФСР 1930 г., ст. 90 Воздушного кодекса СССР 1935 г.) иски к органам транспорта могли быть предъявлены лишь при соблюдении истцом претензионного порядка. Постановлением Пленума Верховного Суда СССР от 29 января 1942 г. было признано неправильным принятие исков и удовлетворение требований к органам транспорта, в отношении которых претензионный порядок не был соблюден. Однако Постановлением Пленума Верховного Суда СССР от 3 марта 1950 г. это положение было существенно изменено и было указано, что несоблюдение претензионного порядка по требованиям к предприятиям транспорта не лишает истца права обращаться в суд; если срок на предъявление претензии не истек, то суд, установив несоблюдение претензионного порядка, обязан направить материал соответствующему органу транспорта, если же срок истек – разрешить дело по существу.

Требование о необходимости принятия спорящими сторонами мер к непосредственному урегулированию спора содержалось также во временных Правилах рассмотрения хозяйственных споров третейскими судами, утвержденных Госарбитражем при Совете Министров СССР от 31 августа 1960 г. на основании п. 4 Постановления Совета Министров СССР от 23 июля 1959 г. № 824.

Ряд инструктивных указаний Госарбитража при Совете Министров СССР 60-х гг. XX в. содержал запрет на обращение с иском в Госарбитраж до получения ответа на претензию.

В эти же годы отмечается наличие трех видов претензионного порядка: общий предусмотрен для основной массы дел, специальный – для споров клиентуры с органами транспорта и связи, рекламационный – для споров, связанных с поставкой продукции. Причем уже в то время в арбитражной практике и юридической литературе применялся обычно единый термин «претензионный порядок».

В 1970-е гг. закрепилось правило, установленное в инструктивных письмах Государственного Арбитража при Совете Министров СССР, в соответствии с положениями которого до предъявления к перевозчику иска, вытекающего из пе-

ревозки, обязательно предъявление ему претензии; а также предусматривались порядок и сроки на их предъявление и рассмотрение, согласно ст. 76 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик и соответствующим статьям транспортных уставов и кодексов. Следовательно, привлечение железной дороги или пароходства к делу, вытекающему из перевозки грузов в прямом смешанном сообщении, если в отношении этих транспортных организаций не был соблюден установленный претензионный порядок, не допускается.

В случаях приема исковых заявлений арбитражам необходимо проверять соблюдение истцом установленных порядка и сроков предъявления претензии к железной дороге или пароходству. Если при этом будет установлено, что истцом не соблюдены порядок и сроки предъявления претензии, арбитраж не должен принимать исковое заявление к рассмотрению.

Если дорога или пароходство отказались рассмотреть претензию по существу, со ссылкой на нарушение грузополучателем (грузоотправителем) претензионного порядка, а истец оспаривает правомерность отказа в рассмотрении претензии и считает претензионный порядок соблюденным, арбитражу следует принять исковое заявление и рассмотреть возникшее разногласие в заседании. При признании претензионного порядка соблюденным исковое заявление рассматривается арбитражем по существу.

Досудебное урегулирование споров нашло свое место и в трудовом законодательстве советского периода. Так, глава 14 КЗоТ РСФСР установила досудебный порядок рассмотрения трудовых споров.

Согласно ст. 201 КЗоТ РСФСР трудовые споры, возникавшие между работником и администрацией предприятия, учреждения, организации по вопросам применения законодательных и иных нормативных актов о труде, коллективного договора и других соглашений о труде, а также условий трудового договора (контракта), должны были рассматриваться: районными (городскими) народными судами, а также комиссиями по трудовым спорам. Комиссия по трудовым спорам избиралась общим собранием (конференцией) трудовым коллективом предприятия, учреждения, организации с числом работающих не менее 15 человек и являлась первичным органом по рассмотрению трудовых споров, возникающих на предприятиях, учреждениях, организациях (подразделениях).

Таким образом, трудовой спор подлежал рассмотрению в комиссии по трудовым спорам, если работник самостоятельно или с участием представляющей его интересы профсоюзной орга-

низации не урегулировал разногласия при непосредственных переговорах с администрацией. Работник мог обратиться в комиссию по трудовым спорам в трехмесячный срок со дня, когда он узнал или должен был узнать о нарушении своего права.

В случае пропуска по уважительным причинам установленного срока комиссия по трудовым спорам могла его восстановить и разрешить спор по существу.

В случае если комиссия по трудовым спорам в десятидневный срок не рассмотрела трудовой спор, заинтересованный работник был вправе перенести его рассмотрение в районный (городской) народный суд. Кроме того, решение комиссии по трудовым спорам могло быть обжаловано заинтересованным работником или администрацией в районный (городской) народный суд в десятидневный срок со дня вручения им копий решения комиссии. Пропуск указанного срока не являлся основанием для отказа в приеме заявления. Признав причины пропуска уважительными, суд мог восстановить этот срок и рассмотреть спор по существу.

Решение комиссии по трудовым спорам подлежало исполнению администрацией предприятия, учреждения, организации в трехдневный срок по истечении десяти дней, предусмотренных на обжалование.

В настоящий период в работе над административным порядком в России сделано многое. Досудебное (внесудебное) рассмотрение споров в российском законодательстве становится обязательным, а не альтернативным. Результаты уже имеются. Так, в 2012 г. количество рассмотренных дел по экономическим спорам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, сократилось. Удельный вес этих дел в общем объеме рассмотренных арбитражными судами снизился. Хотя следует отметить, что это было в российском законодательстве 1980-х гг., и несмотря ни на что никакие законы не отменяют ведомственные интересы, проблема независимого пересмотра в вышестоящих административных инстанциях не будет до конца решена.

Вопрос о создании административной (внесудебной и досудебной) процедуры (порядка) рассмотрения административных дел остается весьма актуальным.

Кроме того, отметим, что Федеральным законом от 27 июля 2012 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» Федеральная служба по тарифам России наделена полномочиями по досудебному рассмотрению споров в сфере теплоснабжения (законодательством не определен порядок рассмотрения данных споров, в связи с чем рассмотрение споров в сфере теплоснабжения, связанных с установлением и применением цен (тарифов) в

сфере теплоснабжения, осуществляется на основании поданного в ФСТ России заявления о досудебном рассмотрении спора в сфере теплоснабжения)¹. Сейчас ФСТ России оказывает две государственные услуги по досудебному рассмотрению споров: по досудебному рассмотрению споров, связанных с установлением и применением тарифов, регулируемых в соответствии с законодательством о естественных монополиях (исчерпывающий перечень этих тарифов приведен в ст. 4 Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»); по досудебному рассмотрению споров, возникающих между органами регулирования тарифов в сфере теплоснабжения, теплоснабжающими организациями, теплосетевыми организациями, потребителями тепловой энергии при установлении и применении цен (тарифов) в сфере теплоснабжения (исчерпывающий перечень этих тарифов приведен в ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»). Кроме двух вышеуказанных услуг по досудебному рассмотрению споров, с 1 января 2013 г. ФСТ России оказывает третью государственную услугу – по досудебному рассмотрению споров, возникающих между органами регулирования тарифов, организациями, осуществляющими горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, и абонентами при установлении и (или) применении тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения (исчерпывающий перечень этих тарифов приведен в ст. 31 Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»). При этом в настоящее время законодательством не определен порядок только для досудебного рассмотрения споров, возникающих между органами регулирования тарифов в сфере теплоснабжения, теплоснабжающими организациями, теплосетевыми организациями, потребителями тепловой энергии при установлении и применении цен (тарифов) в сфере теплоснабжения

Следует отметить, что российскому законодательству известна внесудебная и досудебная процедура рассмотрения административных дел. Например, Федеральный закон от 4 ноября 2005 г. № 137-ФЗ «О мерах по совершенствованию административных процедур урегулирования споров» установил внесудебную процедуру взыскания налогов, сборов, пеней и штрафов на небольшие суммы.

Основные цели административной реформы в России:

1) выработка эффективного механизма взаимодействия публичных органов исполнительной власти с невластными субъектами (гражданами, индивидуальными предпринимателями,

предприятиями, учреждениями и другими институтами гражданского общества);

2) рассмотрение административных дел и жалоб специализированным административно-юрисдикционным органом (в установленные динамичные сроки) по четкой и простой административной процедуре с полным набором дополнительных гарантий для невластных субъектов.

Задачами административной (внесудебной и досудебной) **процедуры рассмотрения административных дел** являются:

– создание эффективного (объективного, бесплатного, оперативного) механизма защиты прав и законных интересов невластного субъекта с сокращением затрат (экономических, юридических, психологических);

– повышение авторитета исполнительных органов публичной власти, профессионализма и оперативности при рассмотрении административных дел (понижение уровня бюрократии и коррупции);

– разгрузка судов и освобождение от несвойственных им функций административно-юрисдикционного органа;

– создание правовой базы для административной процедуры внесудебного и досудебного рассмотрения административных дел.

В связи с реформированием системы государственных закупок и созданием Федеральной контрактной системы представляется возможным обратить внимание законодателя на важность разработки механизма организации досудебной административной процедуры рассмотрения административных дел в области правоотношений в сфере государственных (муниципальных) закупок. Анализ нормативно-правовых актов, регулирующих административную процедуру рассмотрения административных дел, является основой, в соответствии с которой будут определены направления развития российского законодательства об административном (досудебном и внесудебном) порядке рассмотрения споров в области контрактных отношений.

В настоящее время по общему правилу, действующему в административном законодательстве Российской Федерации, административная жалоба на действия должностных лиц и государственных органов может быть подана в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу) или направлена в суд. Судебный способ защиты прав и свобод граждан и интересов организаций в сфере публичной администрации рассматривается сейчас как универсальный, однако нельзя исключать участие в этом процессе административно-юрисдикционных органов, которые рассматривают огромное количество жалоб и заявлений граждан и организаций. Имеющий-

ся институт административной судебной жалобы не может и не должен исключать реализацию конституционных основ административного (досудебного и внесудебного) рассмотрения административных дел (ст. 45, 53 Конституции Российской Федерации).

При рассмотрении как общих, так и специальных административных жалоб на практике возникает ряд проблем, препятствующих своевременному, всестороннему и полному рассмотрению дел, возникающих из административных правоотношений, в административном (внесудебном) порядке, что неблагоприятным образом отражается на защите прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Особенно ярко это проявляется при подаче специальной административной жалобы в связи с огромным количеством административно-юрисдикционных органов, как привлекающих правонарушителей к административной ответственности, так и пересматривающих постановления о привлечении к административной ответственности физических и юридических лиц.

При этом жалобы рассматриваются должностными лицами различных государственных органов, по большей степени не являющимися специалистами в области административного права и имеющими лишь общее представление о процедуре привлечения к административной ответственности, процессуальных особенностях при производстве по делу об административном правонарушении и зачастую не имеющими юридического образования.

Второй аргумент в пользу существования двух порядков рассмотрения административных споров вытекает из весьма серьезной проблемы – возможности распространения на судебные органы контроля *свободного усмотрения* в ряде случаев, которое имеется у публичных органов исполнительной власти *в силу их административных полномочий*.

Чем может быть ограничено вмешательство суда в независимую деятельность администрации: защитой публичных прав граждан или не только? Но возможно вмешательство в компетенцию, которое, по сути, будет напоминать административное распоряжение? Например, всегда ли может невластный субъект обращаться с заявлением в суд, в котором будет требовать (возложение на строительство, выдать лицензию, принять какой-либо ненормативный акт, изменить заключение экспертизы, принять какие-либо документы, необходимые для рассмотрения того или иного вопроса и т. д.)? Причем закон по многим аспектам дает публичным органам исполнительной власти вариации выбора поведения и весьма часто право административного усмотрения.

К примеру, можно ли в суд обжаловать не правовую, а организационную форму управления (например, представление о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, которое обязательно лишь для рассмотрения, но не для исполнения) – фонд социального страхования?

В соответствии со ст. 30.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано в зависимости от органа (должностного лица), вынесшего постановление: в вышестоящий суд (если привлечение к ответственности производится на основании судебного акта), в районный суд или арбитражный суд по месту нахождения коллегиального органа (если постановление вынесено коллегиальным органом), в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный или арбитражный суд (если привлечение произведено должностным лицом).

Таким образом, действующим административно-процессуальным законодательством установлены две процедуры пересмотра постановлений по делу об административном правонарушении: внесудебная и судебная. При этом выбор конкретного порядка обжалования постановления по делу об административном правонарушении предоставлен лицу, привлекаемому к административной ответственности.

На практике складывается ситуация, когда в большинстве случаев привлекаемые к административной ответственности лица обращаются с заявлением о пересмотре постановления по делу об административном правонарушении непосредственно в судебные органы, минуя административную досудебную процедуру разрешения возникшего спора.

При этом действия указанных лиц вполне объяснимы и понятны, так как предельно мала вероятность того, что вышестоящее должностное лицо (вышестоящий орган) отменит постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное нижестоящим (подчиненным) должностным лицом или органом. Также необходимо учитывать, что орган или должностное лицо, привлекающее лицо к административной ответственности, не обладает полной независимостью от вышестоящего должностного лица или органа при рассмотрении дела об административном правонарушении.

При такой ситуации сложно говорить о беспристрастности и независимости как при процедуре привлечения к административной ответственности правонарушителей, так и при процедуре пересмотра постановлений по делу об административном правонарушении.

Данные обстоятельства порождают не только бюрократическую волокиту при рассмотре-

нии дел об административных правонарушениях, но и ведут к коррупции, подрыву авторитета всей системы публичных органов исполнительной власти, что не лучшим образом отражается на обществе в целом.

Отсутствие в административном законодательстве правил об обязательном досудебном обжаловании постановлений о привлечении к административной ответственности ведет к тому, что судебные органы (как суды общей юрисдикции, так и арбитражные суды) фактически выполняют функции органов исполнительной власти (административно-юрисдикционных органов), рассматривая дела об обжаловании постановлений о привлечении к административной ответственности по категориям дел об административных правонарушениях, носящих незначительный характер и не имеющих по своей сути характера спора о праве. В связи с этим было бы целесообразно установить обязательную досудебную процедуру обжалования постановлений о привлечении к административной ответственности по определенным категориям дел (например, за административные правонарушения на транспорте, в области дорожного движения, по делам о мелком хулиганстве и т. д.), тем более что досудебная процедура известна российскому законодательству (например, ч. 1 ст. 104 НК РФ).

В действующем КоАП РФ заложен еще один парадокс: происходит совмещение функций судебной власти с функциями административно-юрисдикционного органа в тех случаях, когда привлечение к административной ответственности происходит на основании судебных актов, как судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов.

В данном случае суды не выступают в качестве органа, осуществляющего правосудие, а выполняют функцию исполнительного звена власти административно-юрисдикционного характера. До принятия нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях суды не обладали компетенцией по привлечению физических или юридических лиц к административной ответственности, а только пересматривали дела об административных правонарушениях. Ранее действовавшие нормы представляются более верными, они характеризовали правовую природу, задачи и цели, роль судебной системы в целом. Более того, сама административная ответственность в нашей стране была создана союзным законодательством (Основы законодательства СССР и союзных республик об административных правонарушениях 1980 г. и ранее действовавший КоАП РСФСР 1984 г.) с целью выделения из уголовной ответственности

малозначительных деликтов, за которые ответственность налагалась, как правило, во внесудебном порядке.

В постперестроечный период был взят курс на расширение судебной подведомственности по административным делам. И новый КоАП РФ является тому подтверждением: так, по 2/3 всех административных деликтов, содержащихся в нем, привлечение осуществляется судами; по оставшимся административным делам (это 1/3) административно-юрисдикционный орган вправе передать полномочия по привлечению к административной ответственности в судебный орган; из девяти административных наказаний только два (предупреждение и административный штраф) могут назначаться внесудебно (в ранее действовавшем законодательстве было положение с точностью наоборот). Таким образом, административная ответственность лишилась всех своих особенностей, отличающих ее от уголовной (оперативности, внесудебности, бесплатности), что загрузило суды подчас бесспорными, мелкими делами и обрекло невластных субъектов (граждан, юридических лиц) на трату времени, денег, здоровья для рассмотрения административных правонарушений, которые законодатель никогда не называл общественно опасными и тем самым подчеркивал их отличие от уголовно наказуемых деяний.

Одним из способов решения вышеуказанных вопросов могло быть создание административной (внесудебной и досудебной) процедуры рассмотрения административных дел контрольным органом (независимым от органов исполнительной власти, административно-юрисдикционным, вневедомственным).

Эффективность административной внесудебной процедуры рассмотрения административных дел доказала свою дееспособность и на зарубежном опыте.

Так, единая система административно-юрисдикционных органов по рассмотрению дел об административных правонарушениях существует в большинстве стран Европы (Франция, Голландия, Германия и т. д.), Канаде, США, зачатки данной процедуры появляются в Украине.

Наиболее ярким примером может служить Административный трибунал провинции Квебек (Канада). Административный трибунал Квебека является «специализированным», «объективным» и «независимым» органом, но, тем не менее, входящим в систему органов исполнительной власти.

Создание в Российской Федерации подобного органа, входящего в систему органов исполнительной власти, позволит деполитизировать, повысить профессионализм и оперативность при

рассмотрении дел об административных правонарушениях, будет способствовать понижению бюрократии и уровня коррупции в органах исполнительной власти, бесплатности рассмотрения административных дел. Такая реализация законных прав граждан и юридических лиц разгрузит суды, снизит нагрузку на судей, что позволит экономить бюджетные средства и повысит качество осуществления правосудия, а также не допустит нарушения принципа разделения ветвей власти, которое сейчас имеется при рассмотрении ряда административных дел судами.

При этом административная процедура рассмотрения административных дел не должна по сложности повторять судебное рассмотрение, а должна, напротив, быть предельно простой и открытой.

С учетом российского и международного опыта рассмотрения административных дел, принимая во внимание основные направления развития законодательства по данному вопросу в европейских странах (в том числе Рекомендации Rec(2001)9 Комитета министров Совета Европы государствам-членам об альтернативах судебному разбирательству между административными органами и частными сторонами от 5 сентября 2001 г.), административное дело может быть рассмотрено в следующем порядке:

1. **Внутренний пересмотр** (претензионный порядок рассмотрения спора). Гражданин или организация в случае несогласия с действием или решением органа публичной администрации вправе направить должностному лицу, осуществившему это действие или принявшему это решение, претензию о мотивированном несогласии с данным действием или решением.

2. **Ведомственный**. Административный спор рассматривается вышестоящим органом публичной администрации или вышестоящим должностным лицом. В частности, в ряде публичных органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации разрабатываются и принимаются регламенты, регулирующие вопросы рассмотрения обращений, в том числе и жалоб граждан.

3. **Вневедомственный** (осуществляется специализированным контрольным органом). Создание специализированного вневедомственного внесудебного административно-юрисдикционного органа по рассмотрению административных дел и споров.

4. **Судебный** (органами судебной власти). Рассмотрение административно-юрисдикционных дел в порядке административного судопроизводства.

Для развития административной внесудебной и досудебной процедуры в рамках административной юстиции в системе органов исполнительной власти Российской Федерации может

быть создана Административная палата Российской Федерации.

Административная палата Российской Федерации может иметь статус Федеральной службы согласно Указу Президента РФ и исполнять три основные функции:

1. Привлечение к административной ответственности физических и юридических лиц по делам об административных правонарушениях, указанным в ст. 23.1. КоАП РФ и относящимся в настоящее время к подведомственности или альтернативной подведомственности мировых судей, судов общей юрисдикции и арбитражных судов (административная внесудебная процедура).

2. Пересмотр принятых административными органами постановлений по делам об административных правонарушениях по всем категориям дел, независимо от субъектного состава (административная досудебная процедура) и применении иных мер административно-правового принуждения. При этом в административном законодательстве следует установить положение об обязательном характере досудебной процедуры рассмотрения заявлений, рассмотрение которых отнесено к полномочиям Административной палаты в рамках досудебной процедуры.

3. Досудебное рассмотрение жалоб на незаконные действия (бездействие) государственных органов и должностных лиц.

4. Взыскание во внесудебном порядке с физических и юридических лиц недоимок и пени по обязательным платежам в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды.

В законодательстве должен быть предусмотрен порядок обжалования в суд всех окончательных решений, принимаемых Административной палатой.

Создание Административной палаты и наделение ее названной компетенцией позволит существенно разгрузить суды, избавив от несвойственных им функций.

Так, привлечение к административной ответственности является преимущественно функцией органов исполнительной власти. При этом создание специального административно-юрисдикционного органа исполнительной власти позволит решить проблему, связанную с учетом прав и интересов деликвентов, и обеспечит независимость лица, принимающего решение о привлечении к

административной ответственности от органов, устанавливающих факт правонарушения, поскольку позволит избежать конфликта ведомственных интересов. Такая мера будет способствовать также доступности правосудия за счет снятия вопроса о разграничении подведомственности судов общей юрисдикции и арбитражных судов, например, по таким категориям дел, как ответственность должностных лиц хозяйствующих субъектов.

Вопросы о пересмотре постановлений о привлечении к административной ответственности и применении иных мер административно-правового принуждения также имеет смысл передать на рассмотрение Административной палаты, поскольку зачастую такие дела не имеют характера спора о праве и по существу должны быть отнесены к компетенции органов исполнительной власти.

Сложившаяся ситуация объективно обуславливает необходимость принятия организационных и связанных с ними законодательных мер по разрешению весьма актуальной проблемы — обеспечения реальной защищенности гражданина не только от преступных посягательств на его жизнь, здоровье и имущество, но и от произвола чиновников, состоящих на государственной или муниципальной службе. Российские ученые, начиная с 70-х гг. прошлого столетия и, особенно, в последнее десятилетие, выдвигали идею формирования в стране полновесной системы административной юстиции. Этот государственно-правовой институт, с учетом более чем столетнего опыта зарубежных государств, представляется вполне приемлемым и для условий российской государственности. Таково общее мнение, сложившееся в кругах научной общественности.

Воплощение в жизнь перечисленных выше предложений, как на уровне их законодательного обеспечения, так и на уровне подготовки публичной администрации и общества к исполнению нового законодательства, возможно при условии комплексного научного анализа и разработки на его основе самостоятельных законопроектов, а также предложений о внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации.

¹ См. подробнее: Письмо Федеральной службы по тарифам от 23 апреля 2013 г. № ДС-3933/4.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ЗАЩИТА В СФЕРЕ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

УДК 342.9

Е. Г. Иншакова

*Центральный филиал Российского государственного университета правосудия
(Воронеж)*

УСТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ЮРИДИЧЕСКОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН, ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ОРГАНИЗАЦИЙ В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ И ИНЫХ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ КАК ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются проблемные вопросы формирования и развития института юридической защиты прав и свобод граждан, законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений. Подчеркивается, что разработка и реализация основных направлений правозащитной деятельности – неотъемлемая часть процесса обеспечения конституционных прав граждан и организаций.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административные и иные публичные правоотношения, административное судопроизводство, правозащитная деятельность, юридическая защита.

ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF LEGAL PROTECTION OF RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS, LEGAL INTERESTS OF ORGANIZATIONS IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE AND OTHER PUBLIC RELATIONS AS A GUARANTEE OF IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

The article deals with the problematic issues of formation and subsequent development of the Institute of legal protection of the rights and freedoms of citizens, the legitimate interests of organizations in the field of administrative and other public relations. It is emphasized that the development and implementation of the main directions of human rights activities is an integral part of the process of ensuring the constitutional rights of citizens and organizations.

Key words: administrative and other public legal relations, administrative proceedings, human rights activities, legal protection.

Конституция должна обеспечивать как социальную исполнимость своих предписаний, так и позитивное развитие различных институтов. При этом следует особо подчеркнуть, что многие конституционные положения гарантируют установление и формирование того или иного института, выступая одновременно и преградами на пути развития правовой системы Российского государства в целом. Так, долгое время не получал полноценного развития и не мог функционировать институт, имеющий особую актуальность, значимость и обеспечивающий надлежащую и действенную защиту прав, свобод граждан, законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Оценка Конституции РФ и определение юридического качества ее норм, а также их эффективности складываются из множества критериев: устойчивости и неизменности норм; наличия «особого потенциала» реализации; обеспечения прогрессивного развития отраслевого законодательства; степени ценности и надежности системы конституционных гарантий; «непосредственности действия» и верховенства ее положений; реальности воздействия на развитие общества и государства, экономической и политической систем; реальной защищенности прав и свобод человека и гражданина¹. Устанавливая стандарт организации и функционирования государства, осуществления его деятельности, взаимодействия органов публичной власти с обществом, организациями, отдельными гражданами страны, формы и средства обеспечения и защиты прав,

свобод, законных интересов физических и юридических лиц, Конституция Российской Федерации должна реально исполнять свое социальное предназначение. Если правильные решения принимаются, но не реализуются, если решения обусловлены сиюминутными интересами, идущими вразрез с защитой прав и свобод граждан, и, если обществу не ясно, чем они обусловлены, – всё это означает неэффективность государственного управления, плохое качество которого порождает социальную напряженность и иные негативные явления. Несоответствие между конституционными возможностями защиты прав, свобод граждан, законных интересов организаций и новыми неотложными задачами, которые должны решать органы публичной власти, в этом направлении будет также являться одной из причин неэффективности ее осуществления. В связи с этим защитительная деятельность в области административных и иных публичных правоотношений должна быть зоной повышенного внимания, приоритетным направлением политики России, поскольку тенденции к усилению роли юридической защиты означают усиление публично-правовых начал в жизни государства.

Развитие института юридической защиты прав и свобод граждан, законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений имеет огромное научное и практическое значение. Представляется, что его обоснование и всестороннее исследование актуальны, своевременны и полезны для административно-правовой науки; разработка и исследование основных направлений правозащитной деятельности – неотъемлемая часть процесса обеспечения конституционных прав граждан и организаций. Устанавливая институт юридической защиты прав, свобод граждан и законных интересов организаций в рассматриваемой сфере и определяя его место в структуре административного права, а также роль в обеспечении выполнения задач административного судопроизводства, необходимо постоянно поддерживать на должном уровне функционирование юридического механизма защиты.

Проблема защиты в сфере административных и иных публичных правоотношений актуальна по целому ряду причин. Во-первых, она неисчерпаема, поскольку непосредственно связана с проблемой законности в сфере публичного управления, которая является и конституционно-правовой ценностью, и конституционным требованием, адресованным к законодателю, стремящемуся установить основные контуры, границы, содержание и структуры правовой системы страны, соответствующей высоким стандартам правового государства применительно к установле-

нию эффективной юридической защиты прав, свобод, законных интересов всех субъектов права². Один из подходов к пониманию их соотношения был отражен в монографии под редакцией Б. М. Лазарева, где отмечалось, что «защита прав и свобод граждан от незаконных действий администрации – один из важнейших аспектов законности, предполагающий строжайшую охрану прав граждан и недопустимость произвола в отношении них со стороны должностных лиц»³. Существуют и иные точки зрения⁴. Однако дальнейшее укрепление законности в данной области должно осуществляться постоянно.

Во-вторых, проблема законности находится в тесной взаимосвязи с вопросом укрепления демократии, установления и развития защиты прав и свобод граждан в различных формах. Предоставляя широкие права для граждан и соответствующие возможности для защиты их интересов, государство стимулирует общественную активность, способствует их вовлечению в осуществление контрольных функций в управлении. Даже с принятием Кодекса административного судопроизводства проблема не утрачивает актуальности, поскольку необходимо обобщать практику его применения, выявлять теоретические и практические пробелы. От практики применения этого нормативного правового акта, в процессе которой и будут выявляться пробелы, неточности, противоречия в административно-правовом регулировании материальных и процессуальных вопросов осуществления публичного управления, будет зависеть и согласованное развитие институтов административного права⁵. Актуальность данного комплекса проблем имеет и политический характер.

Следует отметить, что в других отраслях российского права механизм юридической защиты был изучен ранее⁶. В литературе по административному праву редко можно встретить разделы, посвященные глубокому анализу проблем юридической защиты прав и свобод граждан, законных интересов организаций в сфере административно-правовых отношений. Зачастую анализируемые административно-правовые вопросы «растворяются» в аспектах конституционного права. Думается, что без развития и дальнейшего совершенствования института юридической защиты невозможно глубоко реформировать административное право. Следовательно, в ближайшие годы предстоит нелегкая работа по созданию современной теории административного права, определению в ней места института юридической защиты. Концепция защиты на современном этапе должна включать обобщение теории и практики, методологию правового регулирования административных правоотноше-

ний, представляя собой совокупность взглядов, идей, подходов, линий взаимоотношений органов исполнительной власти с иными государственными органами, в процессе деятельности которых система защиты получит свое дальнейшее развитие.

Представляется, что исследование целей, задач, принципов юридической защиты прав граждан, ее составных элементов, роли и направлений совершенствования позволит достигнуть концептуального единства в вопросах сбалансированного и гармоничного развития правовых норм, регламентирующих отношения в области ее надлежащего обеспечения в публично-правовых отношениях. Выделение в предмете административного права особого вида правоотношений (по защите субъективных прав граждан и законных интересов организаций⁷) приводит к необходимости поставить следующие вопросы. Каким образом данные правоотношения реализуются в соответствии со своей спецификой, каков механизм их реализации? Из каких элементов он состоит? Каковы формы его проявления?

В последние годы в науке административного права неслучайно прослеживается новый подъем в исследовании вопросов процессуальной формы, административного процесса, что во многом обусловлено потребностями реализации Конституции, усилением внимания к правосудию, в том числе и к проблеме юридической защиты прав и свобод граждан в сфере административных и иных публичных правоотношений. Однако можно ли сохранять уверенность в том, что административное судопроизводство, как процессуальная форма рассмотрения споров о праве, отразится на деятельности органов публичной власти таким образом, что государственное управление без его серьезной внутренней модернизации станет эффективным и качественным? Формируя механизм юридической защиты в рассматриваемой области от произвола должностных лиц, необходимо активно и последовательно создавать такие условия, при которых будет сведен к минимуму либо вовсе исключен риск принятия таких решений и действий органов исполнительной власти, которые нарушают права, свободы и законные интересы участников административно-правовых отношений. Такие условия Ю. Е. Аврутин связывает с совершенствованием процессуальных форм публичного управления и достиганием определенного соглашения в части понимания административного процесса⁸.

Особая роль среди различных видов процессуальных форм обеспечения баланса индивидуальных и публичных интересов принадлежит административному судопроизводству по различным

причинам. Во-первых, возможность обеспечить процессуальное равенство субъектов административно-правовых отношений на фоне их фактического неравенства. Во-вторых, возможность эффективной защиты общества от ненадлежащего управления и, как следствие, формирование доверия к административному правосудию и судебным решениям⁹.

Кроме того, искренне хочется верить в способность административных судов, реализующих в нашей стране нормы Конституции о создании надлежащих гарантий защиты конституционно-правового развития и воплощении в действительность конституционной нормы об эффективной судебной власти, полноценно бороться с коррупцией и принимаемыми «неэффективными» административными решениями. Решения, направленные на обучение «профессиональных чиновников», действительно должны содержать правовую информацию о том, как не следует использовать с целью своей личной заинтересованности административную власть, предоставленные им служебные полномочия и все административные возможности, инструменты и способы, находящиеся в распоряжении служащих правовых средств и форм¹⁰.

Следовательно, различные процессуальные формы обеспечения баланса индивидуальных и публичных интересов являются действенными административно-правовыми инструментами, нацеленными на создание режима законности и качества публичного управления, а также на юридическую защиту прав и законных интересов граждан и организаций, поиск социального согласия между органами публичной власти и населением страны. Попытка рассмотрения правоохранительной деятельности как публично-правовой деятельности, состоящей из отдельных процедур как особых правовых средств ее осуществления, имеющей сложную структуру и осуществляемой широким кругом субъектов, который меняется в зависимости от проводимой процедуры, должна привести к положительному результату¹¹.

Однако на определенном этапе осмысления вышеназванных проблем может возникнуть справедливый вопрос: способно ли современное Российское государство реально гарантировать надлежащую юридическую защиту прав и свобод граждан, законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений? Пока сложно дать однозначный ответ. Неслучайны опасения относительно того, что «соблазнить людей защитой и обнадеежить заботой власти умеют, но они обязательно в чем-нибудь обознаются, промахнутся, и в большом решении их ошибка и произвол обернутся общим несчастьем»¹². Кроме того, в литературе

постоянно подчеркивается, что наличие Конституции еще не есть свидетельство конституционности государства¹³. Бессмысленной видится необходимость приближения Конституции к реальности, общая картина которой весьма печальна. Наоборот, нужно поднимать реальность до не соответствующих современным условиям, но красиво в ней сформулированных стандартов жизни государства и общества. И вряд ли возможно переоценить роль административного права в данном процессе¹⁴. Представляется, что административное законодательство заполнит существующие пробелы в реализации конституционно-правовых норм в области обеспечения юридической защиты физических и юридических лиц в публично-правовых отношениях.

¹ См.: *Старилов Ю. Н.* Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сб. избр. науч. трудов. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. С. 185–187.

² См.: *Старилов Ю. Н.* Законность как принцип в российском административном и административном процессуальном праве // Публичная власть : реальность и перспективы : сб. науч. тр. по материалам III Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (Междунар. научно-практ. конф.) (Саратов, 28–29 сентября 2017 г.) / под ред. А. Ю. Соколова ; Саратов. гос. юрид. академия. Саратов, 2017. С. 15–16.

³ *Гражданин и аппарат управления в СССР* / отв. ред. Б. М. Лазарев. М., 1982. С. 23–25.

⁴ См., например: *Ярковой С. В.* Законность и обеспечение реализации, соблюдения и защиты прав граждан и организаций в административной правоприменительной деятельности // Журнал российского права. 2018. № 4 (256). С. 130–139.

⁵ *Аврутин Ю. Е.* Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления, или Размышления на тему «Меняется ли сумма при перемене мест слагаемых?» // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 3. С. 93.

Центральный филиал Российского государственного университета правосудия (Воронеж)

Иншакова Е. Г., кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории права и государства
e-mail: nk-eka@inbox.ru

⁶ См., например: *Гончарова Н. В.* Механизм защиты прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2011. 176 с. ; *Леонтьев Д. В.* Конституционно-правовой механизм обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина в процессе осуществления правоприменительной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. 147 с. ; *Трунов И. Л.* Современные проблемы защиты прав граждан в уголовном процессе : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. 390 с. ; и др.

⁷ *Общее административное право : учебник* : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова ; Воронежский государственный университет. 2-е изд., пересм. и доп. Воронеж : Издат. дом ВГУ, 2016. Ч. 1. С. 77–80.

⁸ *Аврутин Ю. Е.* О соотношении административного процесса, административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного судопроизводства : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 28 ноября 2014 г.) / отв. ред. Ю. П. Соловей. Омск : Омская юрид. академия, 2015. С. 24.

⁹ *Аврутин Ю. Е.* Процессуально-правовые формы обеспечения консенсуса в сфере публичного управления // Журнал российского права. 2014. № 10 (214). С. 111–112.

¹⁰ *Старилов Ю. Н.* Реализация конституционных гарантий и модернизация административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 8.

¹¹ См.: *Иншакова Е. Г.* Юридическая защита прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений : проблемы понимания и основные черты // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2018. № 2. С. 171–173.

¹² *Арановский К. В., Князев С. Д.* Конституция и безопасность // Государство и право. 2018. № 1. С. 21.

¹³ См., например: *Эбзеев Б. С.* Личность и государство в России : взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2011. С. 105–107.

¹⁴ *Аврутин Ю. Е.* Конституционная самоидентификация и перспективы развития российского административного права // Вестник Санкт-Петербург. ун-та МВД России. 2008. № 3 (39). С. 46.

Central Branch of the Russian State University of Justice (Voronezh)

Inshakova E. G., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Theory and History of Law and State Department

e-mail: nk-eka@inbox.ru

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

УДК 342.9

Йорг Пуделька

Глава Представительства GIZ в Республике Узбекистан,
судья Административного суда (Берлин, Германия)

СРЕДСТВА ПРИНУЖДЕНИЯ В ИСПОЛНИТЕЛЬНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ (НА ПРИМЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА ГЕРМАНИИ)

Статья посвящена изучению вопросов исполнения административных актов по германскому административному законодательству. Исследуются общие предпосылки исполнения административных актов, особенности исполнения отдельных видов требований, принудительные средства, характерные черты исполнительного производства и его виды.

Ключевые слова: административный акт, исполнительное производство, средства принуждения, административное право Германии.

MEANS OF COERCION IN ENFORCEMENT PROCEEDINGS (EXAMPLE OF GERMAN ADMINISTRATIVE LAW)

The Article is devoted to the study of the issues of execution of administrative acts under the German administrative legislation. The General preconditions of execution of administrative acts, features of execution of separate types of requirements, compulsory means, characteristic features of Executive production and its types are investigated.

Key words: administrative act, enforcement proceedings, means of coercion, administrative law of Germany.

Исполнение административных актов имеет одну особенность, а именно то, что, например, в отличие от исполнения решений гражданских судов нет необходимости в наличии дополнительной исполнительной надписи или чего-то подобного. Административный акт сам является исполнительным документом. Эта особая функция административного акта позволяет органам исполнительной власти обойтись без обращения в суды – без чего не обойтись гражданину – для принудительной реализации своих прав¹.

Такая довольно выгодная позиция органов исполнительной власти по отношению к гражданину компенсируется тем, что возможные средства обжалования в отношении административного акта, имеющиеся у гражданина, как правило, имеют отлагательное действие (§ 80 ч. 1 АПК Германии). Таким образом, сам адресат административного акта может приостановить исполнение (не действие!) противоправного, по его мнению, административного акта, пока не будет вынесено окончательное решение по обжалованию. Но если такое окончательное решение вынесено и административный акт вступил в закон-

ную силу, то этот административный акт административного органа уже является достаточным в качестве исполнительного документа. Поэтому отлагательное действие и функция исполнительного документа взаимно компенсируют те преимущества, которые они дают адресату административного акта и административному органу.

Исполнения требуют только императивные, т. е. приказывающие административные акты (например, налоговое извещение с требованием доплаты налогов). Правоформирующие (например, отмена какого-либо разрешения) или правоустанавливающие административные акты (например, решение об утверждении плана реализации крупных инфраструктурных мероприятий) не требуют исполнения.

Законодательство об исполнении административных актов различает два вида исполнения, а именно исполнение денежных требований и принуждение к совершению, претерпеванию и несовершению действий (нем. «HDU-Verfügungen»).

Общие предпосылки исполнения

Независимо от того, необходимо ли исполнить денежные требования или так называемые

«распоряжения о СПН», должны быть выполнены определенные общие предпосылки исполнения².

Прежде всего, должен существовать действительный административный акт с исполнимым содержанием. Действителен он с момента его объявления, при условии что он не является ничтожным³; исполнимое содержание имеет место в том случае, когда содержание имеет приказной характер, т. е. содержит приказ или запрет. В отличие от этого, например, правоустанавливающие административные акты неисполнимы из-за отсутствия исполнимого содержания.

Кроме того, административный акт должен быть неоспоримым или быть подлежащим немедленному исполнению. Неоспоримым административный акт является, если его невозможно больше оспорить с помощью средств (досудебного или судебного) обжалования. Немедленному исполнению он подлежит, помимо этого, также и в том случае, когда возможное еще средство обжалования не имеет отлагательного действия. При этом отлагательное действие может отпасть с самого начала, как, например, при осуществлении безотлагательных мер сотрудниками полиции, или может отпасть задним числом в связи с каким-либо ведомственным распоряжением о немедленном исполнении⁴.

В определенных исключительных случаях исполнение возможно также и без предварительного административного акта⁵.

Общие положения

Согласно § 6 ч. 1 ЗИАА на исполнение распоряжений о СПН в «нормальном», т. е. стандартном исполнительном производстве, распространяются общие предпосылки исполнения. Так, должен существовать административный акт, направленный на выдачу какой-либо вещи либо на совершение или претерпевание или несовершение какого-либо действия. Такой административный акт должен быть неоспоримым, или же должно быть предписано его немедленное исполнение либо средство обжалования не должно иметь отлагательного действия.

Правомерность подлежащего исполнению административного акта значения не имеет. Согласно постоянной судебной практике Федерального административного суда Германии значение имеет только действительность⁶.

Средства принуждения

Для обеспечения исполнения распоряжений о СПН § 9 ЗИАА предусматривает три первичных средства принуждения: замену исполнения, денежное принуждение и прямое принуждение. При невозможности взыскания суммы денежного принуждения существует еще и арест должника взамен денежного принуждения (§ 16 ЗИАА).

В случае *замены исполнения* (§ 10 ЗИАА) заменимое действие, т. е. действие, которое может быть совершено также другим лицом, а не адресатом административного акта, совершается третьим лицом по поручению органа исполнительного производства за счет обязанного лица.

П р и м е р. *N* припарковался в зоне действия знака «Остановка запрещена». Дорожный знак содержит в себе два приказа: с одной стороны, не парковаться в указанном месте, а с другой – также немедленно удалять стоящие там автомобили. *N* очевидно нарушает требование данного приказа, так как не удаляет свой автомобиль. То есть административный орган приведет административный акт (приказ удалить автомобиль, стоящий в зоне действия знака, запрещающего остановку) в исполнение в принудительном порядке путем дачи соответствующего поручения компании по эвакуации транспортных средств. За возникшие и подлежащие уплате с его стороны расходы *N* позже получит извещение об оплате расходов.

Денежное принуждение (§ 11 ЗИАА) служит, прежде всего, приведению в исполнение незаменимых действий. То есть речь идет о действиях, которые не могут быть совершены никем другим, кроме самого адресата административного акта, и зависят только от его воли. Вместе с тем в случае заменимых действий в виде исключения может быть принято во внимание наложение денежного принуждения, а именно в тех случаях, когда замена исполнения является неуместной, например, потому что обязанное лицо не сможет оплатить расходы, которые связаны с заменой действия и которые оно затем должно будет оплатить. Денежное принуждение может иметь место согласно § 11 ч. 2 ЗИАА также в том случае, если обязанное лицо нарушает обязанность претерпевать или не совершать какое-либо действие.

Важно, что денежное принуждение нельзя путать со штрафом за административное правонарушение или денежным наказанием. С помощью денежного принуждения обязанное лицо принуждается к выполнению своих обязанностей. Это происходит совершенно независимо от наказания, которое потенциально еще возможно впоследствии. Логичным образом § 13 ч. 6 ЗИАА также предусматривает, что средства принуждения могут предусматриваться наряду с уголовным наказанием или денежным штрафом и повторно применяться так часто, причем повышаясь или чередуясь, пока обязанность не будет выполнена.

Примеры сфер применения денежного принуждения:

– приведение в исполнение запрета на курение на предприятии общественного питания⁷;

- выполнение школьной повинности⁸;
- приведение в исполнение обязанности предоставления налоговой декларации⁹.

Прямое принуждение (§ 12 ЗИАА в сочетании с другими положениями Закона о применении прямого принуждения – ЗПП) – это как принуждение обязанного лица органом исполнительного производства к совершению, претерпеванию или несовершению какого-либо действия, так и самостоятельное совершение действия административным органом. § 2 ЗПП уточняет определение понятия прямого принуждения как воздействие на лиц или на вещи путем применения физической силы, ее вспомогательных средств (например, наручники, собаки, водометы, технические ограждения) и с помощью оружия¹⁰.

Примерами прямого принуждения являются расстрел захватчика заложников в целях предотвращения угрозы для жизни и здоровья заложников или насильственный разгон демонстрации. Прямое принуждение согласно § 12 ЗИАА может применяться всегда в тех случаях, когда замена исполнения или денежное принуждение не ведут к цели или являются неуместными (например, в случае взятия заложников).

В частности, на случай применения огнестрельного оружия и взрывчатых веществ закон (ЗПП), помимо прямого принуждения, предусматривает дополнительные предпосылки и ограничения.

Исполнительное производство

Стандартное исполнительное производство делится на три этапа:

- предупреждение об угрозе применения средства принуждения (§ 13 ЗИАА);
- назначение средства принуждения (§ 14 ЗИАА);
- применение средства принуждения (§ 15 ЗИАА).

С помощью предупреждения об угрозе применения обязанному лицу должно быть показано, какие последствия его ожидают в случае невыполнения обязанностей, возложенных на него административным актом, чтобы таким образом принудить его к добровольному выполнению¹¹. В предупреждении определяется соразмерный срок для выполнения обязанности. Предупреждение должно также ссылаться на определенное средство принуждения, причем не допускается одновременная угроза применением нескольких средств принуждения (§ 13 ч. 3 ЗИАА). Когда планируется совершить какое-либо действие за счет обязанного лица, то в соответствующем предупреждении указывается приблизительная сумма расходов; в то время как денежное предупреждение в соответствующем предупреждении всегда указывается в точно установленном размере.

Предупреждение может сочетаться с базовым административным актом. Это необходимо делать, если назначено немедленное исполнение или средства (досудебного или судебного) обжалования не имеют отлагательного действия (§ 13 ч. 2 ЗИАА).

Если обязанность не выполняется в течение срока, указанного в предупреждении, то орган исполнительного производства устанавливает средство принуждения (§ 14, предложение 1 ЗИАА).

Исполнительное производство завершается применением средства принуждения в том виде, в котором оно было установлено. В случае денежного принуждения оно заключается в его взыскании; в случае замены исполнения уполномоченный сотрудник совершает действие за счет обязанного лица¹².

Применение средства принуждения должно быть соразмерным. Согласно § 15 ч. 2 ЗИАА в этих рамках разрешается сломить сопротивление обязанного лица, в том числе с помощью силы. Однако исполнение должно быть немедленно прекращено, как только достигнута его цель (или не может быть достигнута с помощью данного средства принуждения) (§ 15 ч. 3 ЗИАА).

Сокращенное исполнительное производство / немедленное исполнение

Согласно § 6 ч. 2 ЗИАА административное принуждение может быть применено также и без предшествующего административного акта, если немедленное исполнение необходимо для предотвращения неправомерного деяния, которое выполняет предпосылки состава какого-либо преступления или административного правонарушения; или для предотвращения грозящей опасности, и при этом административный орган действует в пределах своих законных полномочий.

Таким образом, административному органу дается возможность совершения быстрых действий, если действие по причине его срочности невозможно в стандартном административном производстве. Если же имеется достаточно времени, то немедленное исполнение не является «необходимым» в смысле § 6 ч. 2 ЗИАА и не вправе применяться. В соответствии с этим немедленное исполнение применяется во всех конкретных случаях, когда более щадящих мер нет, причем это касается как случая отсутствия базового административного акта, так и случая, когда базовый административный акт, хотя и существует, но его исполнение в стандартном производстве с учетом опасности, которую необходимо предотвратить, длилось бы слишком долго¹³.

Пр и м е р. Уполномоченный административный орган еще до прихода урагана призвал соб-

ственника дома административным актом о необходимости исправить поврежденную крышу, так как через дыру в крыше дождевая вода падала внутрь дома. В результате этого был причинен ущерб квартирам, находящимся под крышей. Из-за грозящего серьезного ущерба в связи с ураганом неожиданно не осталось никакого времени на стандартное производство. Поэтому предупреждение о замене исполнения не произошло (§ 13 ч. 1 предложение 1 ЗИАА). Административный орган перешел к немедленному исполнению и действовал¹⁴.

Содержащееся в § 6 ч. 2 ЗИАА указание на то, что административный орган в случае немедленного исполнения обязан действовать в пределах своих законных полномочий, означает, что должна существовать гипотетическая возможность правомерного издания административного акта такого содержания, который теперь необходимо привести в немедленное исполнение.

*Представительство GIZ в Республике Узбекистане,
Глава*

*Пуделька Йорг, судья Административного суда
(Берлин, Германия)
e-mail: giz-usbekisten@giz.de*

¹ См.: Battis. Allgemeines Verwaltungsrecht. S. 203.
² См.: Sodan/Ziekow. Grundkurs Öffentliches Recht. § 80 Rn. 2.

³ См.: § 43, 44 ЗАП Германии.

⁴ § 80 ч. 2 предложение 1 АПК Германии предусматривает 4 варианта.

⁵ Так называемое сокращенное исполнительное производство согласно § 6 ч. 2 Закона об исполнении административных актов Германии (ЗИАА).

⁶ См.: BVerwG NVwZ 2009. 122 ; BVerfG NVwZ 1999. 290.

⁷ См.: VG Köln. NVwZ-RR 2012. 233.

⁸ См.: VGH München. NVwZ 1992. 1224.

⁹ См.: BFH. BStBl. II 2013. 141.

¹⁰ См.: Battis. Allgemeines Verwaltungsrecht. S. 205.

¹¹ См.: Sodan/Ziekow. Grundkurs Öffentliches Recht. § 80 Rn. 9.

¹² См.: Ibid. Rn. 10.

¹³ См.: Ibid. Rn. 11.

¹⁴ См.: Sadler. VwVG-VwZG. § 6 VwVG. Rn. 288.

*GIZ Representative Office in the Republic of Uzbekistan,
Head*

*Pudelka Jorg, Judge of the Administrative Court (Berlin,
Germany)
e-mail: giz-usbekisten@giz.de*

Трибуна молодого ученого

УДК 342.9

Е. А. Титова

Воронежский государственный университет

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В ДИСЦИПЛИНАРНОЙ КОЛЛЕГИИ ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕССА ДОКАЗЫВАНИЯ И ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ

В статье рассмотрены понятие, основные свойства доказательств и особенности процесса доказывания в административном судопроизводстве, осуществляемом Дисциплинарной коллегией Верховного Суда Российской Федерации. Исследованы предмет доказывания и возможность исключения недопустимых доказательств при рассмотрении судом административных дел в порядке, предусмотренном главой 23 Кодекса административного судопроизводства РФ.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административное судопроизводство, дисциплинарная ответственность, доказательства, доказывание, Дисциплинарная коллегия Верховного Суда РФ.

ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS IN THE DISCIPLINARY BOARD OF THE SUPREME COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION: SOME FEATURES OF THE PROCESS OF PROOF AND THE LEGAL NATURE OF EVIDENCE

The article deals with the specifics of the process of proof as well as the concept and basic properties of evidence applicable to administrative proceedings carried out by the Disciplinary Board of the Supreme Court of the Russian Federation. The subject of proof and the possibility of using the institution of exclusion of inadmissible evidence in the court of administrative cases in the manner prescribed by Chapter 23 of the Code of administrative legal proceedings of the Russian Federation have been investigated.

К e y w o r d s: administrative legal proceedings, disciplinary responsibility, evidence, proof, the Disciplinary Board of the Supreme Court of the Russian Federation.

Возможность судебного обжалования решения о применении к судье дисциплинарного взыскания выступает одной из важнейших гарантий реализации конституционного принципа независимости судей.

К исключительной подсудности Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ) отнесены дела об оспаривании решений Высшей квалификационной коллегии судей РФ (далее — ВККС РФ) либо квалификационных коллегий судей субъекта РФ (далее — ККС) о применении досрочного прекращения полномочий судьи в качестве меры дисциплинарной ответственности, реше-

ний ВККС РФ либо ККС об отказе в удовлетворении представления председателя суда о досрочном прекращении полномочий судьи за совершение дисциплинарного проступка, решений ВККС РФ о наложении дисциплинарного взыскания на судью, а также решений данного органа судебного сообщества о результатах квалификационной аттестации судьи.

До 6 февраля 2014 г. рассмотрение жалоб на решения квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации о применении к судье такого дисциплинарного взыскания, как досрочное прекращение полномочий судьи, либо об отказе в применении такого взыскания входило в компетенцию Дисциплинарного судебного присутствия.

С 6 февраля 2014 г. эти функции осуществляет Дисциплинарная коллегия Верховного Суда РФ

в составе заместителя Председателя Верховного Суда РФ, который является председателем Дисциплинарной коллегии, и шести членов коллегии из числа судей Верховного Суда Российской Федерации, избираемых Пленумом Верховного Суда РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ сроком на три года¹.

Осуществление полномочий Дисциплинарной коллегией Верховного Суда РФ законодательно регламентировано Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации»², Федеральным конституционным законом «О Верховном Суде Российской Федерации»³, КАС РФ⁴, Положением о Дисциплинарной коллегии Верховного Суда Российской Федерации (утв. постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 7 августа 2014 г. № 5) (далее – Положение о Дисциплинарной коллегии).

Со вступлением в законную силу КАС РФ некоторые процессуальные нормы, содержащиеся в указанном выше Положении, нашли законодательное закрепление в нормах главы 23 КАС РФ. К их числу относятся: указание на виды решений, выступающих предметом рассмотрения Дисциплинарной коллегии, на лиц, которым принадлежит право на подачу жалобы (обращения) в данный судебный орган, а также норма ст. 229 КАС РФ, закрепляющая положение о том, что административные дела, отнесенные к исключительной подсудности Дисциплинарной коллегии, являются разновидностью административных дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Такие дела подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном для обжалования действий должностных лиц, но с особенностями, установленными главой 23 КАС РФ.

Статья 11 ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» к компетенции Дисциплинарной коллегии Верховного Суда Российской Федерации относит рассмотрение следующих категорий дел:

1) по жалобам на решения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков и по обращениям Председателя Верховного Суда Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков в случаях, если Высшей квалификацион-

ной коллегией судей Российской Федерации или квалификационными коллегиями судей субъектов Российской Федерации отказано в удовлетворении представлений председателей федеральных судов о прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков;

2) по жалобам на решения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации о наложении дисциплинарных взысканий на судей;

3) по жалобам на решения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации о результатах квалификационной аттестации судей.

При этом компетенция Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ не распространяется на судей Конституционного Суда РФ, в отношении которых Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁵ предусмотрен иной порядок привлечения к дисциплинарной ответственности.

До вступления в законную силу КАС РФ процессуальный порядок рассмотрения такой категории дел был урегулирован главами 23 и 25 Гражданского процессуального кодекса, Федеральным конституционным законом «О дисциплинарном судебном присутствии», а также Регламентом Дисциплинарного судебного присутствия.

Сегодня такие вопросы регламентированы главой 22 КАС РФ с учетом особенностей, закрепленных в главе 23 данного нормативного правового акта. В части, не урегулированной нормами КАС РФ, к рассмотрению административных дел данной категории применяются правила, установленные Положением о Дисциплинарной коллегии.

Особенности доказательств при рассмотрении административных дел Дисциплинарной коллегией Верховного Суда РФ обусловлены правовой природой административно-правовых отношений, характеризующейся принципом субординации. Институт доказывания носит межотраслевой характер, являясь неотъемлемой частью каждой отрасли процессуального права.

Доказывание в административном судопроизводстве — процессуально-правовой институт, регулирующий процедуру установления обстоятельств, необходимых для разрешения административного дела. Ученые отмечают следующие особенности доказывания в административном процессе:

1. Распределение бремени доказывания при рассмотрении административных дел Дисциплинарной коллегией обусловлено особенностями правового положения каждого из субъек-

тов такого процесса. Так, если в качестве административного истца выступает гражданин – судья, полномочия которого прекращены досрочно решением соответствующего органа судебного сообщества, либо обжалующий решение о наложении на него иного дисциплинарного взыскания или результаты квалификационной аттестации, действует общее правило о защите более слабой стороны публично-правового спора (*favor defensionis*), что выражается в освобождении от доказывания незаконности обжалуемого решения и возложении обязанности доказывания законности соответствующего решения, а также обстоятельств, послуживших основанием для его принятия, на соответствующую квалификационную коллегию судей. Вместе с тем гражданин вправе представить доказательства факта нарушения его прав оспариваемым решением, доказательства, подтверждающие факты, выступающие основанием жалобы, поданной в Дисциплинарную коллегию, а также указать, каким нормативным правовым актом, по его мнению, такое решение противоречит.

В качестве административного истца по делам, рассматриваемым в порядке главы 23 КАС РФ, может выступать не только гражданин, но и Председатель Верховного Суда РФ, который, как и квалификационные коллегии судей, наделен властными полномочиями. Следуя указанному выше принципу защиты более слабой стороны публично-правового спора, административно-процессуальное законодательство возлагает бремя доказывания незаконности решения квалификационной коллегии судей, отказавшей в удовлетворении представления о досрочном прекращении полномочий судьи за совершение дисциплинарного проступка, на Председателя Верховного Суда Российской Федерации (ч. 2 ст. 235 КАС РФ). В данной ситуации квалификационная коллегия судей (ВККС РФ либо ККС субъекта РФ) выступает более слабой стороной публично-правового спора.

2. Статья 59 КАС РФ устанавливает исчерпывающий перечень источников доказательственной информации:

- объяснения лиц, участвующих в деле;
- показания свидетелей, полученные в том числе путем использования систем видео-конференц-связи;
- письменные доказательства;
- вещественные доказательства;
- аудио- и видеозаписи;
- заключения экспертов.

3. В отличие от ГПК РФ и АПК РФ, КАС РФ не содержит норм об обеспечении доказательств в качестве способа их фиксации, закрепляя лишь правовые положения о возможности истребования необходимой доказательственной информации судом.

Достаточно актуальным является вопрос о предмете доказывания по административному делу, рассматриваемому Дисциплинарной коллегией. Предмет доказывания представляет собой совокупность обстоятельств, подлежащих установлению при рассмотрении конкретного дела. При рассмотрении административного дела Дисциплинарной коллегией суд выясняет:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца;

2) соблюдены ли сроки обращения в суд;

3) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия соответствующей квалификационной коллегии судей на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия);

б) порядок принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такой порядок установлен. Так, несоблюдение квалификационной коллегией судей установленного п. 1, 2¹ ст. 23 Федерального закона «Об органах судебного сообщества в Российской Федерации» порядка принятия решения о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности является основанием для его отмены.

Согласно КАС РФ, доказательствами по административному делу являются полученные в предусмотренном законом порядке сведения о фактах, на основании которых суд устанавливает наличие либо отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения лиц, участвующих в деле, а также иных обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела. Суд оценивает доказательства с точки зрения их соответствия критериям относимости, допустимости, достоверности и достаточности.

Понятие относимости доказательств едино в гражданском, арбитражном и административном процессах. Статьи 59 ГПК РФ, 67 АПК РФ, 60 КАС РФ закрепляют нормы, согласно которым суд принимает только те доказательства, которые имеют значение для рассмотрения и разрешения административного дела.

Понятие допустимости доказательств в КАС РФ имеет определенное отличие от дефиниций, закрепляемых гражданско-процессуальным и арбитражно-процессуальным законодательством.

КАС РФ признает доказательства соответствующими требованию допустимости при одновременном выполнении следующих условий:

1) доказательства получены в соответствии с требованиями КАС РФ и других федеральных законов;

2) обстоятельства административного дела, которые согласно закону должны быть подтверж-

дены определенными средствами доказывания, не могут подтверждаться никакими иными доказательствами.

Таким образом, в КАС РФ законодатель рассматривает юридическую силу доказательств как неотъемлемую составляющую их допустимости в административном судопроизводстве. В научной литературе высказано мнение, что понятия допустимости и юридической силы доказательств нельзя отождествлять, так как, хотя такие критерии и связаны с процессуальной формой доказательств, они выражают качественно различные их характеристики. Критерий юридической силы распространяется на все доказательства, вне зависимости от их вида и обстоятельств, для установления которых они используются. Так, в гражданском процессе, например, доказательства, не имеющие юридической силы, не могут быть приняты судом к рассмотрению даже в том случае, если они соответствуют критерию допустимости по смыслу ст. 60 ГПК РФ⁶.

Отождествление в КАС РФ юридической силы доказательств и их допустимости, возможно, обусловлено нормой, содержащейся в ч. 2 ст. 50 Конституции РФ: «При осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона», т. е. недопустимых доказательств. До вступления в законную силу КАС РФ указанное понятие закреплял УПК РФ – согласно ст. 75 таковыми признаются доказательства, полученные с нарушением требований уголовно-процессуального законодательства⁷.

Допустимость доказательств в административном судопроизводстве может носить как общий, так и специальный характер.

Общий характер допустимости обусловлен требованием соблюдения порядка получения доказательственной информации из определенных законом источников, а также порядка собирания, представления, исследования и оценки их судом при рассмотрении всех категорий дел в порядке административного судопроизводства.

Специальный характер допустимости доказательств предусмотрен административно-процессуальным законодательством применимо к отдельным доказательствам по определенным категориям дел. Так, постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14 апреля 2016 г. № 13 «О судебной практике применения законодательства, регулирующего вопросы дисциплинарной ответственности судей»⁸ (далее – постановление Пленума ВС РФ № 13) применимо к рассмотрению административных дел Дисциплинарной коллегией Верховного Суда РФ содержит специальное правило допустимости доказательств, свидетельствующее о том, что недопустимыми признают-

ся доказательства, не обладающие юридической силой. Согласно п. 11 руководящего разъяснения недопустимыми признаются доказательства, полученные с нарушением норм Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» о неприкосновенности судьи. Безусловно, такие доказательства по смыслу ч. 3 ст. 59 КАС РФ не имеют юридической силы и не могут быть положены в основу решения суда.

КАС РФ содержит нормы, регулирующие порядок исключения недопустимых доказательств. Согласно ст. 61 КАС РФ, суд признает доказательства недопустимыми по письменному ходатайству лица, участвующего в деле, или по собственной инициативе. При рассмотрении ходатайства об исключении доказательств из административного дела ввиду их недопустимости бремя доказывания обстоятельств, на которых основано ходатайство, возлагается на лицо, заявившее ходатайство.

Кроме того, в юридической литературе допустимость доказательств классифицируют на позитивную (возможность использования определенных доказательств) и негативную (запрет использования определенных доказательств ввиду прямого указания в правовом акте на их недопустимость)⁹.

Примером позитивной допустимости доказательств при рассмотрении административного дела Дисциплинарной коллегией может служить положение п. 21 постановления Пленума ВС РФ № 13, положения которого разъясняют требование подтверждения медицинскими документами болезни судьи в качестве уважительной причины, препятствовавшей его явке на заседание квалификационной коллегии судей по вопросу рассмотрения в отношении него дисциплинарного дела.

В качестве примера негативной допустимости доказательств в указанном случае можно рассматривать п. 12 названного выше постановления, где закреплено, что судебный акт, не признанный незаконным и необоснованным судом вышестоящей инстанции, не является допустимым доказательством совершения судьей, принявшим этот акт, дисциплинарного проступка по мотиву нарушения им норм материального или процессуального права, так как квалификационная коллегия судей не наделена полномочиями по проверке законности и обоснованности судебного акта.

При рассмотрении административного дела суд может признать доказательство недопустимым на основании рассмотрения ходатайства лица, участвующего в деле (административный истец, заинтересованное лицо), об исключении доказательств из административного дела ввиду их недопустимости либо по собственной иници-

ативе. При этом в случае заявления такого ходатайства бремя доказывания обстоятельств, на которых оно основано, возлагается на лицо, его заявившее.

В случае признания доказательств недопустимым оно должно быть исключено из рассмотрения. Ученые отмечают, что возможность исключения недопустимых доказательств не получила широкого распространения как при рассмотрении административных дел Дисциплинарной коллегией Верховного Суда РФ, так и в административном судопроизводстве в целом в связи с отсутствием детального административно-процессуального регулирования порядка их исключения. Так, КАС РФ в настоящий момент не содержит норм, регулирующих: момент, с которого доказательство, представленное лицом, участвующим в деле, может потерять юридическую силу; содержание ходатайства об исключении недопустимых доказательств; процессуальную форму закрепления вывода суда об исключении недопустимых доказательств.

Норму об исключении недопустимых доказательств, до вступления в законную силу КАС РФ, содержало и содержит в настоящий момент уголовно-процессуальное законодательство. Согласно ст. 88 УПК РФ, суд вправе признать доказательство недопустимым по ходатайству сторон или по собственной инициативе в порядке, предусмотренном Кодексом. В отличие от КАС РФ, УПК РФ детально регулирует процессуальную форму исключения недопустимых доказательств при рассмотрении уголовного дела: закрепляет требования к ходатайству об исключении недопустимых доказательств, а также предусматривает разрешение данного вопроса в предварительном слушании, которое является закрытым и предшествует рассмотрению дела по существу.

Вопрос определения момента исключения недопустимых доказательств часто возникает при рассмотрении судом административных дел, в том числе при осуществлении административного судопроизводства Дисциплинарной коллегией Верховного Суда РФ. Так, доказательства, полученные с нарушением положений законодательства о неприкосновенности судьи, могут быть признаны судом недопустимыми. Неприкосновенность судьи выступает важнейшей гарантией его статуса. Такая гарантия включает в себя неприкосновенность личности, занимаемых судьей служебных помещений, используемых им личных и служебных транспортных средств, принадлежащих ему документов, багажа и иного имущества, тайну переписки и иной корреспонденции (телефонных переговоров, почтовых, телеграфных, других принимаемых и отправляемых судьей сообщений). Разглашение

сведений, полученных с нарушением требований законодательства о неприкосновенности судьи, недопустимо. В связи с этим ученые обращают внимание на необходимость разрешения Дисциплинарной коллегией вопроса об исключении недопустимых доказательств на стадии подготовки дела к судебному разбирательству в закрытом предварительном судебном заседании¹⁰.

Исследование особенностей процесса доказывания и правовой природы доказательств при рассмотрении и разрешении административных дел Дисциплинарной коллегией Верховного Суда РФ позволило сделать следующие выводы:

1. Специфика доказательств при осуществлении административного судопроизводства Дисциплинарной коллегией Верховного Суда РФ обусловлена правовой природой административно-правовых отношений, характеризующихся принципом субординации. Распределение бремени доказывания при рассмотрении административных дел Дисциплинарной коллегией регламентируется законодательством в связи особенностями правового положения каждого из субъектов такого процесса. КАС РФ устанавливает исчерпывающий перечень источников доказательственной информации, но не содержит норм об обеспечении доказательств в качестве способа их фиксации, закрепляя лишь правовые положения о возможности истребования необходимой доказательственной информации судом.

2. В предмет доказывания по административным делам, рассматриваемым Дисциплинарной коллегией, законодатель включает следующие сведения:

– наличие факта нарушения обжалуемым решением квалификационной коллегии судей прав, свобод и законных интересов административного истца;

– соблюдение сроков подачи в суд соответствующей жалобы (обращения);

– соблюдение требований нормативных правовых актов на предмет полномочий соответствующей коллегии судей на принятие обжалуемого решения, а также установленное законодательством порядка принятия такого решения.

3. В качестве неотъемлемой составляющей допустимости доказательств в административном судопроизводстве КАС РФ рассматривает критерий их юридической силы. Допустимость доказательств классифицируется на общую и специальную, позитивную и негативную. Несмотря на закрепление в КАС РФ норм о возможности исключения недопустимых доказательств, до настоящего момента такие положения не получили применения как при рассмотрении административных дел Дисциплинарной коллегией Верховного Суда РФ, так и в административном судопроизводстве

в целом в связи с отсутствием детального административно-процессуального регулирования порядка исключения недопустимых доказательств.

В целях реализации норм об исключении недопустимых доказательств из рассмотрения Дисциплинарной коллегией считаем актуальным внести дополнения в административно-процессуальное законодательство, закрепив нормы, регламентирующие: момент, с которого доказательство, представленное лицом, участвующим в деле, может потерять юридическую силу; содержание ходатайства об исключении недопустимого доказательства; а также процессуальную форму закрепления вывода суда об исключении недопустимого доказательства. Кроме того, необходимо определить, на какой стадии процесса должен быть разрешен такой вопрос. Полагаем, такие действия должны быть совершены судом на стадии подготовки дела к судебному разбирательству в закрытом предварительном судебном заседании ввиду недопустимости разглашения сведений, полученных с нарушением требований законодательства о неприкосновенности судьи.

¹ Положение о Дисциплинарной коллегии Верховного Суда Российской Федерации : утв. постановлением Пленума ВС РФ от 7 августа 2014 г. № 5 (в ред. от 24.03.2016). URL: <http://www.vsrif.ru/documents/own/8389/> (дата обращения: 28.02.2019).

Воронежский государственный университет

Титова Е. А., магистрант 2 курса магистерской программы «Организация судебной власти и правоохранительной деятельности»

e-mail: tea993@yandex.ru

² Об органах судейского сообщества в Российской Федерации : федер. закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ (в ред. от 29.07.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 11 (18 мар.). Ст. 1022.

³ О Верховном Суде Российской Федерации : федер. конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 29.07.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 6 (10 февр.) Ст. 550.

⁴ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 28.05.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10 (9 марта). Ст. 1391.

⁵ О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 29.07.2018) // Рос. газета. 1994. 23 июля. № 138-139.

⁶ См.: *Молчанов В. В.* Основы теории доказательств в гражданском процессуальном праве. М., 2012. С. 170.

⁷ См.: *Молчанов В. В.* Доказательства и доказывание в административном судопроизводстве // Законодательство. 2016. № 8. С. 64.

⁸ О судебной практике применения законодательства, регулирующего вопросы дисциплинарной ответственности судей : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2016 г. № 13 // Вестник ВККС РФ. 2016. № 3 (49). С. 43–48.

⁹ См.: *Ярков В. В.* Административное судопроизводство : учебник. М., 2016. С. 153–155.

¹⁰ См.: *Чубакова А. А.* Особенности доказательств при рассмотрении административных дел в Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ // Законодательство. 2018. № 9. С. 57–63.

Voronezh State University

Titova E. A., Graduate Student of Master's Program «Organization of the Judicial Power and Law Enforcement Activities»

e-mail: tea993@yandex.ru

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. К публикации принимаются материалы, содержащие результаты научных исследований, оформленные в виде полных статей, кратких сообщений, обзоров. В журнале могут быть опубликованы рецензии и материалы-обзоры проведенных научных конференций (форумов, семинаров).

1.2. Содержание присылаемых в редакционную коллегию журнала материалов и их оформление должны соответствовать установленным требованиям.

1.3. Материалы необходимо представлять в редакционную коллегию по почте или по электронной почте. В случае если материал направляется в редакционную коллегию по почте, нужно прилагать электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

1.4. Подписанный автором (соавторами) текст публикации оформляется одним файлом, который содержит следующую информацию и структуру:

- УДК;
- название статьи на русском и английском языках;
- инициалы и фамилия автора (соавторов);
- наименование образовательной, научной или иной организации, в которой автор (соавторы) работает (или занимает соответствующую должность);
- аннотация статьи на русском и английском языках;
- ключевые слова на русском и английском языках;
- текст статьи;
- сведения об авторе (соавторах) на русском и английском языках с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, занимаемой должности, номера (служебного, домашнего или мобильного) телефона, домашнего или служебного адреса, адреса электронной почты.

1.5. Для аспирантов и соискателей дополнительно необходимо прислать в редакцию журнала выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения организации) о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале или краткий отзыв научного руководителя с рекомендацией опубликования статьи.

1.6. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию, и в случае положительной рецензии – научному и контрольному редактированию.

1.7. Решение о публикации статьи принимается редакционной коллегией журнала.

1.8. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

2. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом Times New Roman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 сантиметра.

2.3. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (к сведению: 22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.4. Сноски концевые (оформляются после текста статьи).

2.5. Правила оформления сносок – в соответствии с ГОСТом 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления». Во избежание ошибок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.6. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

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

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

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

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

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

3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

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

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

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

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.