

ЖУРНАЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИЗДАНИЕ

2019. № 3

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

Редакционная коллегия:

- Ю. Н. Стариков**,
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т,
засл. деятель науки РФ (гл. ред.);
- Ю. Б. Носова**,
канд. юрид. наук, доц.,
Воронеж. гос. ун-т (зам. гл. ред.);
- О. В. Сажина**,
Воронеж. гос. ун-т (отв. секр.);
- 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. Десятилетнего
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 РФ
(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 Второго кассационного суда
общей юрисдикции;
- 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

Рогачева О. С. Примирение сторон в административном
судопроизводстве: допустимость, новеллы законодательства
и практика правоприменения5

ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

Гриценко В. В. Административное судопроизводство как способ
обеспечения законности нормативных правовых актов в финансовой
сфере 12

Лунина Н. А., Карпова Е. С. Оспаривание кадастровой стоимости
земельных участков в порядке административного судопроизводства
как механизм защиты прав налогоплательщиков земельного налога,
арендаторов публичных земельных участков, органов
государственной власти и органов местного самоуправления..... 19

Матвеева Т. А. Применение судами основополагающих принципов
таможенного регулирования при разрешении споров, возникающих
из таможенных правоотношений.....25

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ И РЕГЛАМЕНТЫ

Матвеев С. П. Административные регламенты и административные
процедуры в системе органов внутренних дел..... 32

ПУБЛИКАЦИИ НОВЫХ КНИГ

Французский кодекс административного правосудия
(Code de justice administrative) под редакцией К. Беше-Головки,
Э. В. Талапиной (М. : Проспект, 2019. 448 с.) (Фрагмент) 37

НОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУРАХ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Закон Республики Узбекистан от 8 января 2018 г. № ЗРУ-457
«Об административных процедурах» (Извлечения)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, проф.,
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.,
Сибирский юрид. ун-т,
засл. юрист РФ;

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

О. Н. Шеменёва,
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 **Л. О. Мещеряковой**

Подписано в печать 25.09.2019.
Дата выхода в свет 30.09.2019.
Формат 60×84/8. Уч.-изд.л. 9,8.
Усл. п. л. 9,0. Тираж 150. Заказ 35

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

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

Проф. Чечот Д. М. Административная юстиция (теоретические
вопросы) (Извлечения) 59

**ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ
В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА
ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ** 74

JOURNAL OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS



SCIENTIFIC AND PRACTICAL EDITION

2019. № 3

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

Editorial board:

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

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

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

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
of the Russian Federation
(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;

CONTENTS

THEORY OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Rogacheva O. S. Reconciliation of the parties in administrative proceedings: admissibility, legislative changes and enforcement practice 5

PROCEEDINGS IN CERTAIN CATEGORIES OF ADMINISTRATIVE CASES

Gritsenko V. V. Administrative proceedings as a way to ensure the legality of regulatory legal acts in the financial sector 12

Lunina N. A., Karpova E. S. Challenging the cadastral value of land plots in administrative proceedings as a mechanism to protect the rights of land tax taxpayers, tenants of public land plots, public authorities and local authorities..... 19

Matveeva T. A. Application by the courts of the basic principles of customs regulation in the resolution of disputes arising from the customs relations..... 25

ADMINISTRATIVE PROCEDURES AND REGULATIONS

Matveev S. P. Administrative regulations and administrative procedures in system of internal affairs 32

PUBLICATIONS OF NEW BOOKS

French Code of administrative justice (Code de justice administrative) under edition K. Béchet-Golovko, E. V. Talapina (M. : Prospect, 2019. – 448 p.) (Fragment) 37

NEW LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN FOREIGN COUNTRIES

Law of the Republic of Uzbekistan dated January 8, 2018 № ZRU-457 «About administrative procedures» (Extraction) 42

S. V. Kurchevskaya,
candidate of legal sciences,
judge of the Second Court of Cassation
of General Jurisdiction;

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, 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,
Siberian Law University,
honoured lawyer of the Russian Federation;

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

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

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

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

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

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

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

FROM THE HISTORY OF THE EXERCISE ON ADMINISTRATIVE JUSTICE, ADMINISTRATIVE PROCESS AND ADMINISTRATIVE ACTION

Prof. Chechot D. M. Administrative justice (theoretical issues)
(Extraction) 59

REQUIREMENTS TO THE MATERIALS DIRECTED TO AN EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION 76

ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

УДК 342.9

О. С. Рогачева

Воронежский государственный университет

ПРИМИРЕНИЕ СТОРОН В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ: ДОПУСТИМОСТЬ, НОВЕЛЛЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАКТИКА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

В статье анализируются допустимость и возможность использования института примирительных процедур при рассмотрении дел, вытекающих из публичных и иных административных правовых отношений. Больше внимания уделяется соглашению о примирении сторон в административном судопроизводстве. Автор приходит к выводу о допустимости соглашения о примирении в административном судопроизводстве по некоторым категориям административных дел.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административное судопроизводство, соглашение о примирении, примирительные процедуры, медиация, судебное примирение, переговоры.

RECONCILIATION OF THE PARTIES IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS: ADMISSIBILITY, LEGISLATIVE CHANGES AND ENFORCEMENT PRACTICE

The article analyzes the admissibility and the possibility of using the institution of conciliation procedures when considering cases arising from public and other administrative legal relations. More attention is paid to the agreement on the reconciliation of the parties in administrative proceedings. The author concludes that the agreement on conciliation in administrative proceedings is admissible in certain categories of administrative cases.

Key words: administrative legal proceedings, reconciliation agreement, conciliation procedures, mediation, judicial reconciliation, negotiations.

Административный истец и административный ответчик обладают общим и значимым средством распорядительной деятельности – примирением сторон, – суть которого состоит в разрешении административного правового спора на взаимоприемлемых для сторон условиях.

Вместе с тем вопросы, связанные с примирением субъектов публичных правоотношений, допустимости такого примирения, относились и относятся (даже с принятием КАС РФ и расширением процессуальных возможностей использования примирительных процедур в связи с нововведениями¹) к числу наиболее дискуссионных в процессуальной науке и процессуальном законодательстве². КАС РФ закрепляет, что примирение сторон осуществляется на основе принципов добровольности, сотрудничества, равноправия и конфиденциальности. В то же время Пленум Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской

Федерации»³, определяя природу административного дела, дает следующие характеристики: дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику. Отсутствие как такового равенства субъектов публичных правоотношений обуславливает специфику административного судопроизводства – иного процессуального порядка рассмотрения дел. Вызывает вопрос и конфиденциальность договаривающихся сторон публично-правового спора. Например, конфиденциальность как принцип медиации предполагает, «что всё, о чем говорится или обсуждается в процессе медиации, остается внутри этого процесса». «Посредник не имеет права сообщать одной стороне информацию, которую он получил от другой в процессе индивидуальной беседы, если не получил на это

специального разрешения или просьбы от сообщившего информацию»⁴. Это явно противоречит принципу публичности. При этом стороны могут не соблюдать принципа конфиденциальности – обязательного для медиатора. В публичных и административных правовых спорах имеет место публичный интерес при соблюдении субъективных публичных прав граждан и организаций.

Если гражданин оспаривает действие должностного лица, которое, по его мнению, нарушает его права, свободы и законные интересы, противоречит нормативным правовым актам, – могут ли они решить спор конфиденциально? Покажем это на примере конкретного дела.

«Г. обратился в суд с административным иском к администрации Камышловского городского округа о признании незаконным решения об отказе в выдаче разрешения на ввод в эксплуатацию объекта. В обоснование требований указано, что 25 марта 2015 г. Г. выдано разрешение на реконструкцию здания нежилого назначения со строительством капитального пристроя к этому зданию. Проведя реконструкцию здания, 29 сентября 2015 г. истец обратился в администрацию Камышловского городского округа с заявлением о выдаче разрешения на ввод в эксплуатацию реконструируемого здания. По результатам рассмотрения его заявления органом местного самоуправления создана комиссия, проведена оценка соответствия реконструируемого объекта проектной документации (изначальной), и дан ответ от 9 октября 2015 г. об отказе в выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. Г. считает, что отказ администрации Камышловского городского округа является незаконным и нарушает его права собственника. Решением Камышловского городского суда Свердловской области от 20 ноября 2015 г. административное исковое заявление Г. оставлено без удовлетворения.

Не согласившись с решением суда, административный истец Г. подал апелляционную жалобу, в которой просит решение суда отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении требований в связи с тем, что решение суда первой инстанции принято с нарушением норм материального и процессуального права, выводы суда не соответствуют фактическим обстоятельствам дела.

В заседании суда апелляционной инстанции административный истец Г. и представитель административного ответчика заявили ходатайство об утверждении заключенного сторонами соглашения о примирении на следующих условиях:

1. По настоящему соглашению о примирении Истец отказывается от исковых требований к Ответчику в полном объеме.

2. Устраняет замечания администрации Камышловского городского округа, изложенные в Ответе от 9 октября 2015 г. № 5910 в срок до 3 февраля 2016 г.

3. В свою очередь Ответчик обязуется: в срок до 8 февраля 2016 г. выдать Истцу разрешение на ввод в эксплуатацию реконструируемого объекта «Капитальный пристрой к зданию» с местоположением ... в соответствии со ст. 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

4. Последствия прекращения производства по административному делу № 2а 1111/2015, предусмотренные ст. 195 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Истцу и Ответчику разъяснены и понятны.

5. Все расходы по административному делу Истец берет на себя.

6. Соглашение о примирении не нарушает права и законные интересы других лиц и не противоречит закону.

7. Соглашение о примирении, порядок и последствия прекращения производства по делу вступает в силу после его утверждения судом.

Условия соглашения о примирении содержатся в отдельном заявлении, подписаны сторонами»⁵.

Можно ли здесь говорить о конфиденциальности спора, когда речь идет о публичном порядке выдачи разрешения на ввод объекта в эксплуатацию?

В науке административного права административные споры на основании того, что составляет их предмет, подразделяют так: 1) споры о субъективном административном праве, т. е. о правах и обязанностях сторон спорного административного правоотношения, и 2) споры об объективном административном праве, т. е. о законности административного акта⁶. При этом в рамках первых из них, по мнению опять же ряда ученых административистов, ставится вопрос о том, нарушено ли право конкретного индивида или их группы (субъективное право), и, поскольку вопросы общих публичных интересов и правопорядка в целом здесь не затрагиваются, это и позволяет урегулировать их посредством заключения соглашений.

В ч. 4 ст. 46 КАС РФ установлено: стороны вправе заключить соглашение о примирении, однако в ст. 137 КАС РФ конкретизировано, что примирение сторон: может касаться только их прав и обязанностей как субъектов спорных публичных правоотношений; возможно в случае допустимости взаимных уступок сторон. Данный подход представляется спорным. Практическая реализация этой идеи будет действенным ограничителем для заключения соглашений на любых условиях, согласованных сторонами (включая условия, не содержащие взаимных уступок).

Более последовательными представляются разъяснения Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ о том, что «по данным спорам результатами примирения сторон, которые могут содержаться в соглашении между ними, являются: признание обстоятельств дела; соглашение сторон по обстоятельствам дела; соглашение сторон, содержащее квалификацию сделки, совершенной лицом, участвующим в деле, или статуса и характера деятельности этого лица; частичный или полный отказ от требований, частичное или полное признание требований вследствие достижения сторонами соглашения в оценке обстоятельств в целом или в их отдельных частях» (п. 26 постановления от 18 июля 2014 г. № 50 «О примирении сторон в арбитражном процессе»)⁷.

КАС закрепляет, что стороны пользуются равными правами на выбор примирительной процедуры, определение условий ее проведения, а также кандидатуры посредника, в том числе медиатора, судебного примирителя. По указанным вопросам сторонами может быть заключено соглашение. Примирение сторон возможно на любой стадии административного судопроизводства и при исполнении судебного акта по административному делу, если иное не предусмотрено КАС РФ, другими законами и не вытекает из существа соответствующих правоотношений.

Порядок заключения соглашений о примирении складывается из двух юридических фактов: 1) согласования интересов и воли административного истца и административного ответчика относительно допускаемого законом способа завершения их судебного публичного правового спора и 2) обращения к суду с заявлением о применении последствий достигнутого соглашения.

Процессуальный порядок примирения сторон следующий:

1) стороны (их представители, если это оговорено в доверенности, выданной представляемым лицом, или ином документе) обращаются к суду с ходатайством;

2) суд приостанавливает производство по административному делу на срок, необходимый для примирения сторон;

3) вопрос об утверждении соглашения о примирении сторон рассматривается судом в судебном заседании, в том числе в предварительном судебном заседании;

4) лица, участвующие в деле, извещаются о времени и месте судебного заседания, в том числе предварительного судебного заседания;

5) неявка в судебное заседание лиц, участвующих в деле, или их представителей, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания, является препятствием для

утверждения соглашения о примирении сторон; только если от них поступило заявление о рассмотрении данного вопроса в их отсутствие, то вопрос рассматривается;

б) по результатам рассмотрения вопроса об утверждении соглашения о примирении сторон суд выносит определение об утверждении соглашения о примирении сторон или об отказе в утверждении указанного соглашения.

В определении суда по вопросу об утверждении соглашения о примирении указываются:

1) утверждение соглашения о примирении или отказ в утверждении соглашения о примирении;

2) условия соглашения о примирении;

3) возвращение истцу из соответствующего бюджета части уплаченной им государственной пошлины в размерах, установленных федеральными законами о налогах и сборах;

4) распределение судебных расходов.

Определение об утверждении соглашения о примирении подлежит немедленному исполнению и может быть обжаловано в суд кассационной инстанции в течение одного месяца со дня вынесения данного определения.

При рассмотрении вопроса об утверждении соглашения о примирении суд исследует фактические обстоятельства спора и представленные лицами, участвующими в деле, доводы и доказательства, дает им оценку лишь в той мере, в какой это необходимо для проверки соответствия соглашения требованиям закона и отсутствия нарушений прав, свобод и законных интересов других лиц. При рассмотрении вопроса об утверждении соглашения о примирении в случае обжалования судебного акта или его исполнения законность и обоснованность соответствующего судебного акта не проверяются.

Суд не вправе утверждать соглашение о примирении в части, изменять или исключать из него какие-либо условия, согласованные сторонами. При рассмотрении вопроса об утверждении соглашения о примирении суд вправе предложить сторонам исключить из данного соглашения отдельные условия, противоречащие закону или нарушающие права, свободы и законные интересы других лиц.

Утверждение соглашения о примирении в суде первой инстанции влечет за собой прекращение производства по делу полностью или в части. Утверждение соглашения о примирении в судах апелляционной, кассационной и надзорной инстанций по предмету заявленных требований влечет за собой отмену судебного акта и прекращение производства по делу. Утверждение соглашения о примирении, заключенного в процессе исполнения судебного акта, влечет за собой

прекращение исполнения этого судебного акта при оставлении его в силе. На это указывается в определении суда. Утверждение соглашения о примирении, заключенного при рассмотрении заявления по вопросу о распределении судебных расходов, понесенных в судах первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций, влечет за собой прекращение производства по заявлению о распределении судебных расходов.

Не исполненное в добровольном порядке соглашение о примирении сторон подлежит принудительному исполнению. Процессуальное оформление процесса примирения сторон – соглашение о примирении сторон следующие: заключается в письменной форме; подписывается сторонами или их представителями при наличии у них соответствующих полномочий; должно содержать условия, на которых стороны пришли к примирению; должно содержать порядок распределения судебных расходов, в том числе расходов на оплату услуг представителей. В КАС РФ установлены случаи отказа в принятии и утверждении соглашения о примирении сторон: 1) суд не принимает признания административным ответчиком административного иска, если это противоречит КАС РФ, другим федеральным законам или нарушает права других лиц; 2) суд не утверждает соглашение о примирении сторон, если: его условия противоречат закону; его условия нарушают права, свободы и законные интересы других лиц; заключение соглашения прямо запрещено законом; заключение соглашения противоречит существу рассматриваемого административного дела.

Судебная практика предусматривает заключение соглашений о примирении по публично-правовым спорам.

В соответствии с правовой позицией Верховного Суда РФ, выраженной в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2016 г. № 64 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией некоммерческих организаций, а также запретом деятельности общественных или религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами», по данной категории административных дел может быть заключено соглашение о примирении⁸.

По мнению Верховного Суда РФ, если нарушения закона не являются грубыми, не связаны с осуществлением террористической или экстремистской деятельности и могут быть устранены в установленном законом порядке, суд вправе утвердить соглашение о примирении, которое по смыслу ч. 9 ст. 137 КАС РФ должно содержать

порядок и сроки устранения административным ответчиком нарушений закона, послуживших основанием для обращения уполномоченного органа с требованием о его ликвидации, при сохранении обязанности объединения граждан осуществить процедуру ликвидации в случае неисполнения указанных условий соглашения (ст. 353 КАС РФ). Соглашение о примирении, не содержащее обязанности о ликвидации объединения граждан в случае неустранения названных нарушений, не подлежит утверждению судом.

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 30 июня 2015 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости» стороны также вправе урегулировать спор о пересмотре кадастровой стоимости, заключив соглашение о примирении, основанное на имеющихся в деле доказательствах (например, на одном из представленных сторонами отчетов об оценке объекта недвижимости), которое должно содержать условия примирения, а также порядок распределения судебных расходов⁹.

В соответствии с п. 19 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26 июня 2018 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях»¹⁰ в случае оспаривания предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении цели, формы и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям Закона о публичных мероприятиях¹¹ стороны вправе до дня проведения публичного мероприятия согласовать спорные параметры его проведения и иные условия, заключив соглашение о примирении.

В поддержку утверждения о допустимости подобных соглашений следует отметить также и то, что юридическими фактами, влекущими возникновение, изменение и прекращение публичных правоотношений, по мнению ученых, исследующих проблемы административного права, вполне могут быть соглашения сторон данного вида правоотношений. Например, имеющаяся в административном праве конструкция административно-договорного обязательства, рассматриваемого как относительное административное правоотношение, участники которого обладают субъективными публичными правами требования друг к другу.

Каузальная модель административно-договорного обязательства характеризуется следующим: «во-первых, необходимость выделения административно-договорных обязательств в качестве особой правовой конструкции связана с наличием двойной каузальности порождающих их договоров, в то время как все гражданско-правовые договоры характеризуются единой каузой; во-вторых, определяющей в двойной каузальности выступает основная кауза – удовлетворение публичного интереса, непосредственная кауза отражает типовой особенности административно-договорных обязательств и выступает основой для их дальнейшей классификации и систематизации; в-третьих, мотивом субъекта публичного права, положенным в основу административного договора, является реализация функции публичного управления»¹².

Можно представить следующую классификацию административно-договорных обязательств¹³:

1) по характеру интересов: у обеих сторон административно-договорного обязательства наличествует публичный интерес; у одной стороны административно-договорного обязательства наличествует публичный интерес, в то время как другая сторона руководствуется частным интересом;

2) по характеру административной правосубъектности: административно-договорное обязательство, обе стороны которого обладают специальной административной правосубъектностью; административно-договорное обязательство, одна из сторон которого обладает специальной административной правосубъектностью, а другая сторона обладает общей административной правосубъектностью;

3) по непосредственной каузе административного договора: административно-договорные обязательства по сотрудничеству и взаимодействию; административно-договорные обязательства по осуществлению публичной службы; административно-договорные обязательства по обеспечению публичных нужд (административно-договорные обязательства по публичным закупкам, включающие такие виды административно-договорных обязательств, как обязательства по поставке товаров для публичных нужд, обязательства по проведению работ для публичных нужд, обязательства по оказанию услуг для публичных нужд; административно-договорные обязательства по распоряжению публичной собственностью, включающие такие виды, как купля-продажа публичного имущества, публичный заем, аренда публичного имущества, залог публичного имущества и иные виды передачи

публичного имущества в собственность, владение или пользование);

4) в зависимости от делегирования полномочий осуществления публичной службы: административно-договорные обязательства, предусматривающие делегирование полномочий осуществления публичной службы; административно-договорные обязательства, не предусматривающие делегирование полномочий осуществления публичной службы;

5) по характеру законодательного регулирования: с административно-правовым характером регулирования; комплексным характером регулирования. Согласно существующей судебной практике споры, вытекающие из административных договорных обязательств публичной службы из публичных закупок, будут по большей части предметом рассмотрения гражданского или арбитражного судопроизводства.

Процессуальное законодательство предусматривает исключения, например ч. 12 ст. 213 КАС РФ сформулирована императивно и не допускает ни расширительного толкования, ни вариативности (усмотрения) суда, рассматривающего административное дело об оспаривании нормативного правового акта, устанавливая, что соглашение о примирении сторон по административному делу об оспаривании нормативного правового акта *не может быть утверждено*.

Недопустимость соглашения о примирении сторон обусловлена публичным характером данной категории дел – административных дел об оспаривании нормативных правовых актов, т. е. актов, в сферу регулирования которых попадают неопределенный круг лиц и защита публичных интересов. Следовательно, незаконность обжалуемого нормативного правового акта в случае примирения сторон может нарушать в последующем права, свободы и законные интересы других субъектов.

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 26 июня 2018 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях» заключение соглашения о примирении в административных делах об оспаривании отказа органа публичной власти в согласовании проведения публичного мероприятия не допускается.

Утверждая соглашение о примирении, заключенное сторонами, суд обязан проверить, законно ли оно, касается ли существа рассматриваемого спора, затрагивает ли только права и обязанности сторон как субъектов спорных публичных правоотношений, не совершены ли

эти действия под угрозой или заблуждением, вследствие недобросовестных действий одной из сторон (апелляционное определение Московского городского суда от 2 сентября 2016 г. по делу № 33а16465/2016).

Пункт 19 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства»¹⁴ содержит положение о том, что соглашение о примирении, не исполненное добровольно, подлежит принудительному исполнению на основании исполнительного листа, выдаваемого судом по ходатайству стороны данного соглашения.

КАС РФ вводит также следующие примирительные процедуры: переговоры, посредничество, в том числе медиации, судебное примирение, или использование других примирительных процедур, если это не противоречит федеральному закону.

Примирительная процедура может быть проведена по ходатайству сторон (стороны) или по предложению суда. Предложение суда провести примирительную процедуру может содержаться в определении о принятии административного искового заявления к производству, о подготовке административного дела к судебному разбирательству или в ином определении по административному делу, а также может быть сделано судом в устной форме. Для рассмотрения сторонами вопроса о возможности использования примирительной процедуры суд вправе отложить судебное разбирательство административного дела и объявить перерыв в судебном заседании.

В случае согласия сторон с предложением суда о проведении примирительной процедуры либо в случае удовлетворения ходатайства о проведении примирительной процедуры сторон (стороны) при согласии другой стороны суд выносит определение о проведении примирительной процедуры и – при необходимости – о приостановлении производства по административному делу. В определении о проведении примирительной процедуры суд указывает фамилии, имена и отчества, наименования сторон, предмет спора и круг вопросов, для урегулирования которых может быть использована примирительная процедура, сроки проведения примирительной процедуры. В определении о проведении примирительной процедуры могут содержаться и иные указания, необходимые для обеспечения надлежащего проведения примирительной процедуры.

В соответствии с п. 8 ч. 1 ст. 191 КАС РФ суд вправе приостановить производство по административному делу, если до обращения в суд с требованиями об оспаривании решений, действий

(бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, а также с требованиями о взыскании обязательных платежей и санкций стороны не использовали досудебное урегулирование спора и гражданин, организация, являющаяся стороной спора, не возражают против использования соответствующей примирительной процедуры, ее использование может способствовать уточнению обстоятельств спора, снятию противоречий в позициях, в том числе путем проведения сверки взаимных расчетов задолженности.

Примирительная процедура должна быть завершена в срок, установленный судом в определении о проведении примирительной процедуры. По ходатайству сторон указанный срок может быть продлен судом.

В ходе использования примирительной процедуры стороны могут достичь результатов примирения, предусмотренных КАС РФ.

В случае если стороны не достигли примирения, отказались от проведения примирительных процедур либо истек срок их проведения, суд возобновляет производство по административному делу в порядке, установленном ст. 192 КАС РФ.

Результатами примирения лиц, участвующих в деле, могут быть, в частности:

- 1) соглашение о примирении в отношении всех или части заявленных требований;
 - 2) частичный или полный отказ от административного иска;
 - 3) частичное или полное признание административного иска;
 - 4) полный или частичный отказ от апелляционной, кассационной или надзорной жалобы, представления;
 - 5) признание обстоятельств, на которых другая сторона основывает свои требования или возражения;
- б) соглашение по обстоятельствам.

Признание обстоятельств, признание административного иска (требований), отказ от административного иска (требований) полностью или в части принимаются судом в порядке, установленном КАС РФ.

Признание обстоятельств, на которых другая сторона основывает свои требования или возражения, может быть осуществлено в форме одностороннего заявления о согласии с позицией другой стороны или в форме соглашения по обстоятельствам.

Примирение сторон и примирительные процедуры в административном судопроизводстве

нужно воспринимать как позитивную законодательную новеллу, направленную на реализации прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, даже несмотря на то, что с другой стороны, выступают органы публичного управления, наделенные властными полномочиями.

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 30. Ст. 4099.

² См.: *Шеменева О. Н.* Соглашение о примирении в административном судопроизводстве : принципиальная допустимость и соотношение с мировым соглашением в гражданском процессе // Юрист. 2016. № 10. С. 37–40.

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

⁴ *Аллахвердова О. В., Карпенко А. Д.* Медиация – переговоры в ситуации конфликта : учеб. пособие. СПб., 2010. С. 62.

⁵ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 19 февраля 2016 г. по делу № 33а-2712/2016. Требование: о признании незаконным решения об отказе в выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. Решение: производство по делу прекращено.

⁶ См.: *Зеленцов А. Б.* Теоретические основы правового спора : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 23–24.

⁷ Вестник экономического правосудия РФ. 2014. № 9. Сент.

⁸ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 2. Февр.

⁹ Там же. 2015. № 9. Сент.

¹⁰ Там же. 2018. № 8. Авг.

¹¹ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : федер. закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 11.10.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 25. Ст. 2485.

¹² *Щербакова Л. В.* К концепции административно-договорного обязательства : современные проблемы и тенденции развития // Реформы и право. 2013. № 2. С. 9–28.

¹³ См.: *Щербакова Л. В.* Виды административно-договорных обязательств : основные критерии классификации // Административное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 205–219.

¹⁴ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 1. Янв.

Воронежский государственный университет
Рогачева О. С., доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры административного и административного процессуального права
e-mail: olga_rogacheva@mail.ru

Voronezh State University
Rogacheva O. S., Habilitation Degree in Law, Professor
of the Administrative and Administrative Procedural Law
Department
e-mail: olga_rogacheva@mail.ru

ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

УДК 342.9

В. В. Гриценко

Воронежский государственный университет

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В ФИНАНСОВОЙ СФЕРЕ

В статье рассматриваются особенности административного судопроизводства как одного из способов обеспечения законности нормативных правовых актов в финансовой сфере. Обобщение анализа судебной практики свидетельствует о нарушениях процессуального характера при рассмотрении дел в финансовой сфере.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административное судопроизводство, нормативные правовые акты, программные правовые акты, финансовая сфера, Верховный Суд Российской Федерации, арбитражный суд, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AS A WAY TO ENSURE THE LEGALITY OF REGULATORY LEGAL ACTS IN THE FINANCIAL SECTOR

The article discusses the features of administrative legal proceedings as one of the ways to ensure the legality of regulatory legal acts in the financial sphere. A generalization of the analysis of judicial practice indicates violations of a procedural nature when considering cases in the financial sphere.

К e y w o r d s: administrative court proceedings, regulatory legal acts, program legal acts, the financial sector, the Supreme Court of the Russian Federation, the arbitration court, the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation.

В соответствии со ст. 118 Конституции Российской Федерации¹ правосудие в России осуществляется только судом, посредством конституционного, гражданского, административного или уголовного судопроизводства.

По мнению А. В. Орлова, именно судебная власть, реализуемая в форме административного судопроизводства, выступает надежным гарантом обеспечения приоритета прав и свобод человека и гражданина как уникального источника права и регулятора в правовом государстве².

Следует отметить, что 15 сентября 2015 г. Федеральным законом от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ³ был введен в действие Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ).

Согласно ч. 1 ст. 1 КАС РФ⁴ он регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, мировыми судьями административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав,

свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Ю. Н. Стариков подчеркивает, что «принятие КАС РФ является весьма значимым и важным событием в развитии судебной системы страны, улучшении правовой системы России, расширении границ правовой государственности, приведении структуры правосудия в надлежащий порядок, соответствующий стандартам обеспечения прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций. Появление Кодекса административного судопроизводства – новый этап в развитии процессуального законодательства, устанавливающего правовые порядки в разрешении административных споров»⁵. По мнению Н. А. Громошиной, с принятием КАС РФ административное судопроизводство стало «правовой реальностью»⁶.

При этом принятый в 2015 г. КАС РФ неоднократно подвергался изменениям и дополнениям, в том числе и под воздействием проблем судебной практики. Так, с 2015 по 2019 г. Пленум Верховного Суда РФ принял 13 постановлений по вопросам применения норм КАС РФ.

Несмотря на высокую научно-практическую оценку КАС РФ, научные дискуссии в отношении правовой природы административного судопроизводства в юридической литературе не утихают⁷; не сопутствуют их решению частые изменения, вносимые в данный кодифицированный акт (на данный момент КАС РФ действует в двадцатой редакции). Иной позиции придерживается Н. Г. Канунникова, считающая, что такие изменения и дополнения подтверждают «серьезное значение развития административного судопроизводства для правовой системы Российского государства»⁸.

В. М. Лебедев полагает, что «административное судопроизводство позволило создать условия для беспрепятственного доступа граждан и организаций к судебной защите в спорах, возникающих из публично-правовых отношений»⁹.

Об этом свидетельствует и судебная практика. В первом полугодии 2019 г. зарегистрировано 549 административных исковых заявлений, заявлений и жалоб, поступивших в судебный состав первой инстанции Судебной коллегии по административным делам. Судьями Верховного Суда по первой инстанции вынесено 275 определений об отказе в принятии административного искового заявления (заявления, жалобы) и 136 определений – о возвращении административного искового заявления (заявления, жалобы). Окончено производство по 123 административным делам, в том числе: об оспаривании нормативных правовых актов (признании противоречащими федеральному законодательству нормативных правовых актов) (гл. 21 КАС РФ) – 91 дело, из них 87 дел – с вынесением решения, по 7 делам требования удовлетворены; 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 (гл. 22 КАС РФ) – 7 дел с вынесением решения об отказе в удовлетворении требования¹⁰.

Рассматривая вопросы законности нормативных правовых актов в финансовой сфере, важно отметить, что согласно ч. 1 ст. 198 Арбитражного процессуального кодекса РФ¹¹ (далее – АПК РФ) граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о

признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Частью 3 ст. 198 АПК РФ установлено, что заявления о признании ненормативных правовых актов недействительными, решений и действий (бездействия) незаконными рассматриваются в арбитражном суде, если их рассмотрение в соответствии с федеральным законом не отнесено к компетенции других судов.

Судебная практика свидетельствует о тенденции увеличения обращения в арбитражный суд за защитой нарушенных прав и свобод в результате принятия нормативного правового акта в порядке, предусмотренном АПК РФ, тогда как данные требования подлежат рассмотрению в порядке, установленном КАС РФ, в судах общей юрисдикции.

При этом обжалуемый документ обладает всеми необходимыми признаками нормативного правового акта. Однако арбитражные суды отказывают в удовлетворении заявленных требований¹².

С административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что оспариваемым актом нарушены, нарушаются или могут быть нарушены их права, свободы и законные интересы, в том числе лица, в отношении которых применен этот акт, а также иные лица, чьи права, свободы, законные интересы затрагиваются данным актом (п. 3 ч. 1 ст. 128, ч. 1 ст. 208 КАС РФ).

В настоящее время прослеживается тенденция увеличения судебной нагрузки. Так, Председатель Совета судей В. В. Момотов отметил, что «сегодня российские суды рассматривают около 18 миллионов гражданских и административных дел в год, ежегодно нагрузка возрастает на 8–10 процентов»¹³, и предложил повысить судебную пошлину по ряду дел (за исключением дел, связанных с защитой социальных прав граждан, а также споров граждан с чиновниками).

В юридической науке высказывалось мнение о том, что дела об оспаривании решений, действий (бездействия) публичной власти должны рассматриваться в порядке гражданского судопроизводства, что обособление административного судопроизводства не имеет под собой объективных оснований, а само оно является своего рода функциональной специализацией, ответвлением гражданского процесса, который создает наиболее серьезные гарантии для реализации защиты интересов личности¹⁴. Полемизируя, А. А. Джагарян отмечает, что даже при радикализме данного подхода в нем верным является то, что административной юстиции, включая производство по делам об оспаривании нормативных актов, необходимо развиваться в духе диспозитивности, состязательности и приоритета частных интересов, а к числу безусловных достоинств КАС РФ автор относит исковую модель защиты, характеризующую административное судопроизводство как спор между государством и личностью в связи с защитой субъективных публичных прав¹⁵.

Следует подчеркнуть, что определение понятия «нормативный правовой акт» вызывало на протяжении последних лет острые дискуссии в юридической науке¹⁶. Разрешить данную коллизию с позиции правоприменения стремились органы всех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной.

Так, приказом Министерства юстиции РФ от 4 мая 2007 г. № 88 были утверждены Разъяснения о применении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации¹⁷, в которых при подготовке нормативных правовых актов рекомендуется использовать постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации». В данном постановлении приводится определение нормативного правового как письменного официального документа, принятого (изданного) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленного на установление, изменение или отмену правовых норм¹⁸.

При рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, суды общей юрисдикции продолжительное время руководствовались критериями, позволяющими отграничивать нормативные правовые акты от ненормативных, сформулированными в разъяснениях Верховного Суда РФ.

Соответствующие разъяснения впервые появились в постановлении Пленума ВС РФ от 27 апреля 1993 г. № 5, указывающем в п. 2, что «...правовыми актами, соответствие которых закону может проверить суд по заявлению прокурора, являются, в частности, принятые указанными выше органами и должностными лицами решения, содержащие обязательные предписания (правила поведения), влекущие юридические последствия. Такие акты могут носить нормативный характер, т. е. устанавливать правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом»¹⁹.

Впоследствии указанный документ был изменен постановлением Пленума ВС РФ от 25 мая 2000 г. № 19, в результате чего Пленум Верховного Суда РФ отказался от формулирования дефиниции нормативного правового акта, ограничившись перечислением его существенных признаков, а именно: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом; наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений²⁰.

Затем в п. 9 постановления Пленума ВС РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»²¹ вновь были приведены признаки нормативного правового акта: издание нормативного акта в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

В декабре 2018 г. Пленум ВС РФ для обеспечения единообразного применения судами общей юрисдикции и Судом по интеллектуальным правам законодательства при производстве по делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, дал отдельные разъяснения в соответствующем постановлении²².

В частности, в п. 2 вышеуказанного постановления воспроизведен выработанный за предшествующие годы подход в определении признаков, характеризующих нормативный правовой акт. Ими являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом; наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

При этом Верховный Суд РФ указал, что признание того или иного акта нормативным правовым актом во всяком случае зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом. Так, следует учитывать, что акт может являться обязательным для неопределенного круга лиц, в частности, в случаях, когда он издается в целях установления правового режима конкретного объекта публичного права (например, правовой акт об установлении границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление; об установлении границ зон с особыми условиями использования территории; решение о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд; об утверждении генеральных планов поселений, городских округов, схем территориального планирования муниципальных районов, субъектов РФ, двух и более субъектов РФ, Российской Федерации).

В отдельных случаях о нормативном характере оспариваемого акта могут свидетельствовать утвержденные данным актом типовые, примерные приложения, содержащие правовые нормы. С учетом этого отсутствие в самом оспариваемом акте положений нормативного характера не может оцениваться в отрыве от приложений и служить основанием для отказа в рассмотрении дела по правилам гл. 21 КАС РФ и гл. 23 АПК РФ.

Следует подчеркнуть, что в настоящее время разработан Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»²³, который может разрешить проблему понятия нормативно-правового акта.

В ст. 2 данного проекта закреплено, что нормативным правовым актом является письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме субъектом правотворчества в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение, разъяснение, введение в действие, прекращение или приостановление действия правовых норм,

содержащих общеобязательные предписания постоянного или временного характера, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на многократное применение.

Следует отметить, что кроме дискуссии о понятии нормативно-правового акта, как в административном, так и в финансовом праве, в настоящее время весьма острым и дискуссионным является вопрос о том, что представляют собой программные правовые акты.

Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации»²⁴ в ст. 11 разъяснено, что документы стратегического планирования разрабатываются в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне, уровне субъектов РФ и муниципальных образований. К указанным документам отнесены: стратегия пространственного развития Российской Федерации; стратегии социально-экономического развития макрорегионов; государственные программы Российской Федерации; схемы территориального планирования Российской Федерации; а также планы деятельности федеральных органов исполнительной власти; и др.

Ю. А. Тихомиров с сожалением констатирует, что в теории права пока не признается такой вид документов, как программные правовые акты. На практике эти документы тоже пока не нашли своего места в иерархии правовых регуляторов, в том числе в проекте федерального закона «О нормативно-правовых актах в Российской Федерации», подготовленном в декабре 2014 г. Министерством юстиции РФ. При этом в инициативном законопроекте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, посвященном аналогичной тематике, выделена ст. 10 «Программные правовые акты»²⁵.

Данной точки зрения также придерживается А. С. Домченко, считающий, что программные акты управления не являются нормативными правовыми актами и входят в структуру правовой нормы²⁶. Данный вывод автор сделал на основании постановления Правительства РФ от 1 сентября 2012 г. № 877, где указано, что программные акты управления отнесены к иным документам, не являющимся нормативными²⁷.

Представляется необходимым отметить точку зрения ученых, которые считают, что стратегии, основы государственной политики, концепции, программы и планы следует назвать «доктринальными правовыми актами»²⁸, в связи с тем что ни в науке, ни в законодательстве нет их общепринятого наименования²⁹.

Вопрос о планах деятельности различных органов исполнительной власти также является предметом научных дискуссий.

В соответствии с п. 28 ст. 3 Федерального закона «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации» план деятельности федерального органа исполнительной власти представляет собой документ стратегического планирования, содержащий цели, направления, индикаторы, планируемые промежуточные и окончательные результаты деятельности федерального органа исполнительной власти на среднесрочный период и предусматривающий в рамках установленных полномочий федерального органа исполнительной власти обеспечение реализации документов стратегического планирования.

Так, Е. В. Кудряшовой при изучении стратегического планирования был сделан вывод о том, что «планам следует придавать значение правовых актов, а их юридическую силу определять исходя из юридической силы утверждающих их актов». По мнению автора, «именно такой подход позволит наиболее эффективно защитить права граждан. Кроме того, по общему правилу план может быть нормативным актом, носящим общеобязательный характер. При этом тот факт, что план содержит указания на конкретные объекты или субъекты (расположение конкретного объекта на схеме с указанием его владельца, строка в бюджете о финансировании конкретного субъекта, указание на развитие конкретной отрасли промышленности и др.), не влияет на нормативный характер плана»³⁰.

На основании изложенного и в связи с тем, что вышеуказанные акты, согласно действующему законодательству, не являются нормативными правовыми актами, к ним не применимо административное судопроизводство, что является, несомненно, пробелом законодательства. Для обеспечения законности нормативных правовых актов в финансовой сфере представляется необходимым внести изменения и дополнения в действующее законодательство по вопросу понятия нормативного правового акта, а также рассмотреть вопрос о введении понятия «доктринальный правовой акт».

Следует также отметить, что судебная практика свидетельствует о нарушениях процессуального характера при рассмотрении дел в финансовой сфере. В частности, налоговый орган обратился в суд с иском к гражданке о взыскании задолженности по транспортному налогу, которая образовалась в результате получения наследственного имущества. Согласно п. 3 ч. 3 ст. 1 КАС РФ суды рассматривают дела о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обяза-

тельных платежей и санкций с физических лиц. Однако Верховный Суд РФ, ссылаясь на ст. 1112, 1185 Гражданского кодекса РФ³¹, указал, что, если спор возник из гражданских правоотношений, то и рассмотрению он подлежит в порядке гражданского судопроизводства, а не административного судопроизводства³².

Иная позиция высказана в другом деле. С заявлением о взыскании с управления Федеральной службы судебных приставов судебных расходов обратился гражданин Е. На основании положений Гражданского процессуального кодекса РФ³³ определением судьи суда первой инстанции, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, в принятии искового заявления было отказано. Однако судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ отменила судебные акты на основании того, что спор возник из административных и иных публичных правоотношений и поэтому подлежит рассмотрению по правилам, предусмотренным КАС РФ³⁴.

Таким образом, Верховный Суд РФ при рассмотрении указанных и других аналогичных дел определяет круг правоотношений, на основании которых возник спор.

Резюмируя вышеизложенное, необходимо отметить, что административное судопроизводство на современном этапе развития государства и гражданского общества выступает одним из важнейших способов обеспечения законности принимаемых нормативных правовых актов в финансовой сфере, способствуя дальнейшему совершенствованию, непрерывному повышению качества как правотворческой, так и правоприменительной деятельности в России.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законом РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.08.2014).

² См.: Орлов А. В. Административное правосудие – важнейшее средство пресечения и профилактики злоупотребления властью // Административное право и процесс. 2018. № 11. С. 19.

³ О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1392.

⁴ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 26.07.2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391; 2019. № 30. Ст. 4099.

⁵ См.: Стариков Ю. Н. Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – важнейший этап судебной реформы и модернизации

административно-процессуального законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 2. С. 12.

⁶ Громошина Н. А. О принципе активности суда в административном судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2019. № 4. С. 97.

⁷ См.: Кононов П. И. О конституционно-правовых основах понимания сущности и структуры административного процесса, административного судопроизводства и административно-процессуального законодательства в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 9–14; Громошина Н. А. О единстве процесса и месте административного судопроизводства в системе российского права : продолжение дискуссии // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 42–46; Канунникова Н. Г. Актуальные проблемы совершенствования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 32–34.

⁸ Канунникова Н. Г. Указ. соч. С. 34.

⁹ Лебедев В. М. Становление и развитие административного судопроизводства в Российской Федерации // Журнал рос. права. 2019. № 6. С. 12.

¹⁰ См.: Обзор статистических данных о рассмотрении в Верховном Суде Российской Федерации в первом полугодии 2019 года административных, гражданских дел, дел по разрешению экономических споров, дел об административных правонарушениях и уголовных дел // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: <https://www.vsrfr.ru/documents/statistics/28219/> (дата обращения: 05.11.2019).

¹¹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. 26.07.2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012; 2019. № 30. Ст. 4099.

¹² Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29 января 2019 г. по делу № А08-12008/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ См.: Семзарова Е. Споры подорожают. Предлагается повысить судебную пошлину // Рос. газета. 2018. 9 июля. С. 1.

¹⁴ См.: Ильин А. В. К вопросу о возможности существования административного судопроизводства как отдельной процессуальной формы // Закон. 2013. № 4. С. 119–127.

¹⁵ Джагарян А. А. Право на оспаривание нормативного акта как неотъемлемый способ судебной защиты : проблемы регулирования и реализации в административном судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2019. № 3. С. 263–287.

¹⁶ См., например: Иски и судебные решения : сб. статей / Р. С. Бевзенко, Е. А. Беляневич, И. А. Войтко [и др.] ; под ред. М. А. Рожковой. М., 2009. 363 с. ; Дивин И. М. Оперирование понятием нормативного правового акта в судебной арбитражной практике // Рос. юстиция. 2009. № 9. С. 41–43; Шугрина Е. С., Таева Н. Е. Особенности оспаривания писем министерств и ведомств : возможная позиция Конституционного Суда РФ // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 4. С. 101–105; Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. М., 2002. С. 402; Рассказов Л. П. Теория государства и права. М., 2008. С. 262; Проект

федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Хропанюк В. Н. Теория государства и права. М., 2006. 382 с.; Дивин И. М. Административное судопроизводство по экономическим спорам : отдельные аспекты развития. М., 2017. 208 с.; Гаврюшов Н. Е. Проблема разграничения частных и публичных правоотношений в административном судопроизводстве, или К вопросу о необходимости существования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2019. № 3. С. 36–40.

¹⁷ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 23.

¹⁸ Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации : постановление ГД ФС РФ от 11 ноября 1996 г. № 781-П ГД. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 49. Ст. 5506.

¹⁹ О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 апреля 1993 г. № 5 (в ред. от 24.04.2002 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰ О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : постановление Пленума ВС РФ от 20 января 2003 г. № 2. Пункт 12. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 1.

²² О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 // Рос. газета. 2019. 15 янв.

²³ Проект Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» : подготовлен Минюстом России (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 26.12.2014 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁴ О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. 30 июня. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

²⁵ См.: Тихомиров Ю. А. Право : прогнозы и риски. М., 2015. С. 113.

²⁶ См.: Домченко А. С. Виды нормативных и иных неиндивидуализированных правовых актов публичного управления федерального уровня // Рос. право. 2017. № 6. С. 55.

²⁷ Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти : постановление Правительства РФ от 1 сентября 2012 г. № 877 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 37. Ст. 4997.

²⁸ Указанный термин для данных актов был предложен в альтернативном законопроекте «О правовых актах в Российской Федерации», подготовленном

Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования в 2010 году. См. об этом: Пакет законодательной инициативы по организации национальной системы правовых актов в Российской Федерации / под ред. В. И. Якунина. М., 2010. С. 7.

²⁹ См.: Малько А. В., Гайворонская Я. В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики // Право. 2018. № 1. С. 12.

³⁰ См.: Кудряшова Е. В. Правовое регулирование стратегического планирования в сфере государственных финансов. М., 2019. С. 122–143.

³¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) : федер. закон от 26 ноября 2001 г.

№ 146-ФЗ (в ред. от 18.03.2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 49. Ст. 4552 ; 2019. № 32 (ч. I). Ст. 5085.

³² Определение Верховного Суда РФ № 75-КГ 16–15 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 12. С. 25–26.

³³ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 27.12.2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532 ; 2018. № 12. Ст. 1224.

³⁴ Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ № 4-КГ17-54 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 12. С. 56.

*Воронежский государственный университет
Гриценко В. В., доктор юридических наук, профессор
кафедры административного и административного
процессуального права
e-mail: vvgritsenko@mail.ru*

*Voronezh State University
Gritsenko V. V., Doctor of Law, Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department
e-mail: vvgritsenko@mail.ru*

Н. А. Лунина, Е. С. Карпова

Воронежский государственный университет

**ОСПАРИВАНИЕ КАДАСТРОВОЙ СТОИМОСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ
В ПОРЯДКЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА
КАК МЕХАНИЗМ ЗАЩИТЫ ПРАВ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ ЗЕМЕЛЬНОГО
НАЛОГА, АРЕНДАТОРОВ ПУБЛИЧНЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ,
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Авторы проводят анализ изменений в процедуре оспаривания кадастровой стоимости земельных участков в порядке административного судопроизводства как механизме защиты прав налогоплательщиков земельного налога, арендаторов публичных земельных участков, органов государственной власти и органов местного самоуправления. Отмечаются изменения в основаниях и порядке оспаривания кадастровой стоимости земельных участков, в дополнении субъектов, которые могут оспаривать кадастровую стоимость. Рассматриваются нерешенные проблемы при оспаривании кадастровой стоимости: значение судебной экспертизы по отчету об оценке рыночной стоимости земельных участков, распределение судебных расходов при оспаривании кадастровой стоимости земельных участков, определение дат по оспариванию кадастровой стоимости. Также обращается внимание на новые правила расчета земельного налога при изменении кадастровой стоимости земельного участка в течение года.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административное судопроизводство, оспаривание кадастровой стоимости, механизм защиты прав плательщиков земельного налога и арендной платы, кадастровая стоимость земельных участков, рыночная стоимость земельных участков, изменение кадастровой стоимости на рыночную, государственная кадастровая оценка земель.

**CHALLENGING THE CADASTRAL VALUE OF LAND PLOTS
IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AS A MECHANISM TO PROTECT
THE RIGHTS OF LAND TAX TAXPAYERS, TENANTS OF PUBLIC LAND PLOTS,
PUBLIC AUTHORITIES AND LOCAL AUTHORITIES**

The authors analyze changes in the procedure of challenging the cadastral value of land plots in administrative proceedings as a mechanism for protecting the rights of land tax taxpayers, tenants of public land plots, state authorities and local governments. There are changes in the grounds and procedure for challenging the cadastral value of land plots, in the expansion of the list of entities that can challenge the cadastral value. The authors consider unsolved problems in contesting the cadastral value: the value of forensic examination on the report on the assessment of the market value of land, the distribution of court costs in contesting the cadastral value of land, the definition of dates for contesting the cadastral value. Attention is also drawn to the new rules for calculating land tax when changing the cadastral value of a land plot during the year.

К e y w o r d s: administrative proceedings, challenging the cadastral value, mechanism of protection of rights of land tax and rent payers, cadastral value of land, the market value of land, change of cadastral value to market value, state cadastral valuation of land.

Важнейшей характеристикой земельного участка является его кадастровая стоимость, которая затрагивает интересы как частных лиц, так и публичных образований. Интересы эти проявляются во многих сферах деятельности.

От кадастровой стоимости зависят земельный налог, арендная плата, выкупная цена публичных земельных участков, размеры штрафов за отдельные земельные правонарушения. А. В. Каминский справедливо обращает внимание, что необоснованное определение кадастровой стоимости земельных участков затрагивает не

только конкретные частноправовые интересы. Искажение кадастровой стоимости в любую из сторон имеет и иные важные негативные последствия: при занижении уменьшаются налоговые поступления, при завышении увеличивается налоговая нагрузка на граждан и бизнес¹.

Е. В. Козлова обоснованно отмечает, что «определение кадастровой стоимости – это обязанность государственных органов, исполняемая в ходе государственной кадастровой оценки, проводимой по решению соответствующего органа власти»². Заинтересованные субъекты нередко оспаривают кадастровую стоимость земельных участков, установленную в процессе государственной кадастровой оценки. В судебном порядке такое оспаривание осуществляется по правилам гл. 25 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации³ (далее – КАС РФ).

По данным Росреестра, за период с 1 января 2019 г. по 30 сентября 2019 г. в судах инициировано 14 205 споров о величине внесенной в государственный кадастр недвижимости кадастровой стоимости в отношении 25 691 объекта недвижимости. По указанным спорам административными ответчиками являются территориальные органы Росреестра, ФГБУ «ФКП Росреестра», в том числе филиалы ФГБУ «ФКП Росреестра» по субъектам Российской Федерации, органы государственной власти (органы местного самоуправления), бюджетные учреждения, созданные субъектами Российской Федерации и наделенные полномочиями, связанными с определением кадастровой стоимости, а также комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, созданные при территориальных органах Росреестра⁴.

В суды с административными исковыми заявлениями в отношении результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости обращаются как физические и юридические лица, так и органы государственной власти (местного самоуправления). Так, за указанный выше период юридическими лицами было подано 6218 исков, физическими лицами – 7804, органами местного самоуправления – 138, органами государственной власти – 27, совместно юридическими и физическими лицами – 18.

В целях оспаривания результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости в исках в соответствии с КАС РФ указываются следующие основания:

- установление кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости (13 980 исков; 98 %);
- об изменении кадастровой стоимости в связи с выявлением недостоверных сведений об

объекте оценки, использованных при определении его кадастровой стоимости, в том числе об исправлении технической и (или) кадастровой ошибки (66 исков; 1 %);

– об оспаривании решения или действия (бездействия) комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости (159 исков; 1 %).

За указанный период по состоянию на 30 сентября 2019 г. рассмотрено 8169 исков: требования истцов удовлетворены в отношении 7786 исков, не удовлетворены – в отношении 383 исков. На конец рассматриваемого периода на рассмотрении находится 6036 исков.

В результате вынесенных в судебном порядке решений по искам, поступившим в суды в период с 1 января 2019 г. по 30 сентября 2019 г., наблюдается падение суммарной величины кадастровой стоимости в отношении объектов недвижимости, по которым были приняты решения, по состоянию на 30 сентября 2019 г. приблизительно на 481,05 млрд руб.⁵.

Как абсолютно обоснованно отмечено на совещании-семинаре председателей судов субъектов Российской Федерации, увеличение количества дел об оспаривании кадастровой стоимости, а также удовлетворение исковых требований по абсолютному большинству подобных дел «свидетельствует о наличии системных проблем, связанных с кадастровой оценкой и очевидной необходимостью введения обязательного досудебного порядка урегулирования споров»⁶.

Механизм защиты прав налогоплательщиков, арендаторов публичных земельных участков, органов государственной власти и органов местного самоуправления при определении кадастровой стоимости земельных участков реализуется путем создания справедливого и эффективного механизма оспаривания кадастровой стоимости объектов недвижимости. Основные элементы этого механизма и история его формирования были предметом нашего рассмотрения⁷. Сейчас можно наблюдать четвертый этап в процессе его развития. С вступлением в силу Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 237 «О государственной кадастровой оценке»⁸ (далее – ФЗ № 237) механизм защиты прав налогоплательщиков, арендаторов публичных земельных участков, органов государственной власти и органов местного самоуправления при определении кадастровой стоимости земельных участков претерпел определенные изменения, которые продолжают до сих пор.

Судебный порядок оспаривания кадастровой стоимости детально регламентируется гл. 25 КАС РФ.

Результаты кадастровой стоимости изначально пересматривались по двум основаниям: недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости, и установление в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости на дату, по состоянию на которую установлена его кадастровая стоимость. В п. 7 ст. 22 ФЗ № 237 предусмотрено только одно основание – установление в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости. Однако анализ п. 3 ч. 2 ст. 246 и ст. 248 КАС РФ позволяет сделать вывод, что недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости, по-прежнему является основанием для пересмотра кадастровой стоимости.

При этом приведенные нами выше статистические данные свидетельствуют о том, что в подавляющем большинстве исков об оспаривании кадастровой стоимости в качестве основания указывается установление кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости. Как верно обращает внимание Д. А. Тоточенко, «правовым последствием судебного пересмотра кадастровой стоимости земельного участка в связи с ее несоответствием рыночной стоимости является то, что с момента вступления в силу судебного решения у кадастрового органа возникает обязанность внесения в соответствующую документацию установленной судебным актом рыночной стоимости земельного участка, т. е. зафиксировать рыночную стоимость, которая указана в резолютивной части решения суда в качестве характеристики земельного участка. Соответственно, рыночная стоимость (определенная индивидуально) получает статус кадастровой»⁹.

Оспорить кадастровую стоимость по-прежнему можно как в суде, так и в комиссии. Судебный и внесудебный порядок оспаривания сохранен. Но теперь для обращения в суд предварительное обращение в комиссию необязательно ни для каких субъектов.

К административному исковому заявлению об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости теперь не требуется прилагать положительное экспертное заключение, подготовленное экспертом или экспертами саморегулируемой организации оценщиков, членом которой является оценщик, составивший отчет, о соответствии отчета об оценке рыночной стоимости объекта оценки требованиям законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности.

Одним из спорных вопросов в механизме защиты прав налогоплательщиков, арендаторов

публичных земельных участков, органов государственной власти и органов местного самоуправления является субъектный состав лиц, которые могут оспаривать кадастровую стоимость.

Ими являются юридические и физические лица, если результаты определения кадастровой стоимости затрагивают права или обязанности этих лиц, а также органы государственной власти и органы местного самоуправления в отношении объектов недвижимости, находящихся в государственной или муниципальной собственности. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 30 июня 2015 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости»¹⁰ (далее – постановление Пленума ВС РФ № 28) вышеуказанный субъектный состав значительно расширен. К лицам, имеющим право на оспаривание кадастровой стоимости, относятся:

- юридические и физические лица, владеющие объектом недвижимости на праве собственности, постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения, а также иные лица, если результатами определения кадастровой стоимости затронуты их права и обязанности;

- в отношении объектов недвижимости, находящихся в государственной или муниципальной собственности, органы государственной власти, органы местного самоуправления, действующие от имени соответствующего публично-правового образования;

- органы местного самоуправления, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена (согласно п. 2 ст. 3.3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»);

- бывший собственник объекта недвижимости, если результатами кадастровой оценки затрагиваются права и обязанности такого лица, как налогоплательщика, в налоговом периоде, в котором подано заявление;

- участник долевой собственности независимо от согласия других собственников (поскольку он самостоятельно участвует в налоговых правоотношениях и может реализовать свое право на пересмотр кадастровой стоимости);

- арендаторы недвижимого имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в случаях, когда арендная плата исчисляется исходя из кадастровой стоимости объекта недвижимости;

– арендаторы недвижимого имущества, если арендная плата за пользование имуществом, находящимся в собственности граждан и (или) юридических лиц, рассчитывается исходя из его кадастровой стоимости (если согласие собственника на такой пересмотр кадастровой стоимости выражено в договоре либо в иной письменной форме);

– лицо, имеющее исключительное право выкупа или аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, если выкупная цена или арендная плата такого участка исчисляются исходя из его кадастровой стоимости;

– прокурор в случаях, предусмотренных ст. 39 КАС РФ, вправе обратиться в суд с заявлением об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, интересов Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

Данный перечень дополнен органом местного самоуправления либо органом государственной власти города федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга или Севастополя в отношении земельного участка, не находящегося в собственности муниципального образования или города федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга или Севастополя, но расположенного на соответствующей территории. Эти органы могут оспорить в суде только решение комиссии об определении кадастровой стоимости земельного участка в размере его рыночной стоимости, если кадастровая стоимость была существенно снижена на основании установления рыночной стоимости (п. 22.1 ст. 22 ФЗ № 237). Такое дополнение последовало из постановления Конституционного Суда РФ от 5 июля 2016 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 24.18 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования города Братска»¹¹. Применить на практике такое положение сложно, поскольку законодатель не определил, что такое существенное снижение кадастровой стоимости. В особом мнении судья Конституционного Суда РФ К. В. Арановский обращал внимание на невозможность подачи иска муниципалитетом при отсутствии в законе понятия существенного отклонения рыночной стоимости от государственной кадастровой стоимости¹².

При оспаривании кадастровой стоимости земельных участков в суде возникают и другие проблемы, не получившие разрешения до сегодняшнего дня.

Одной из проблем, с которой сталкиваются при оспаривании кадастровой стоимости объектов недвижимости посредством установления ее стоимости равной рыночной, является необходимость проведения судебной экспертизы по отчету об оценке рыночной стоимости земельных участков. При оспаривании кадастровой стоимости суды назначают оценочную экспертизу, несмотря на отсутствие в действующем законодательстве требования о ее назначении по делам об установлении кадастровой стоимости равной рыночной. В ходе проведения судебной оценочной экспертизы устанавливается факт наличия либо отсутствия нарушений в отчете об оценке рыночной стоимости объекта недвижимого имущества и определяют действительную рыночную стоимость при их обнаружении. Такая практика предназначена для установления экономически обоснованного размера рыночной стоимости объекта недвижимого имущества. В то же время это создает некое противоречие между рыночной стоимостью, установленной отчетом заинтересованного лица, и рыночной стоимостью, установленной судебным экспертным заключением. В такой ситуации отчет заинтересованного лица, представляемый в суд, теряет свою значимость, поскольку в любом случае судом будет назначена судебная оценочная экспертиза, по результатам которой будет вынесено решение. Причем почти в 100 % случаев изначальный отчет признается не соответствующим требованиям законодательства. Значимость проведения судебной оценочной экспертизы при рассмотрении дел об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимого имущества равной его рыночной стоимости преувеличена. Действующий механизм оспаривания кадастровой стоимости в суде, заключающийся в установлении кадастровой стоимости на основании заключения эксперта, объективно не может гарантировать установление реальной рыночной стоимости. Он лишь увеличивает затраты на проведение процедуры оспаривания кадастровой стоимости¹³. Учитывая сложившуюся судебную практику, вполне обоснованным, по нашему мнению, видится закрепление в законе нормы об обязательности проведения судебной экспертизы по отчету об оценке рыночной стоимости земельных участков при оспаривании их кадастровой стоимости.

Вторая проблема – распределение судебных расходов. Общая сумма затрат, которые несет заинтересованное лицо при обращении в суд с заявлением об оспаривании кадастровой стоимости, формируется из затрат на получение отчета о рыночной стоимости объекта недвижимости, на юридические услуги представителя в суде, а также на оплату судебной оценочной экспертизы.

Распределение судебных расходов по делам об установлении кадастровой стоимости земельного участка равной его рыночной стоимости (в том числе расходов на проведение экспертизы) зависит от наличия активной позиции административного ответчика и степени ее проявления – представление возражений, заявлений, ходатайств (п. 31 постановления Пленума ВС РФ № 28). На несправедливость такого подхода указывается в постановлении Конституционного Суда РФ от 11 июля 2017 г. № 20-П¹⁴. В нем законодателю рекомендовано внести изменения в правовое регулирование по распределению судебных расходов по оспариванию кадастровой стоимости земельных участков.

Как справедливо отмечает Г. А. Гаджиев, «действующее законодательство о государственной кадастровой оценке переносит значительную часть издержек, возникающих в процессе объективной, т. е. приближенной к рыночной, кадастровой стоимости на собственников-налогоплательщиков»¹⁵. Мы поддерживаем мнение о возложении бремени судебных расходов на публичную власть. Возмещение судебных расходов по иску об установлении кадастровой стоимости в размере рыночной является оправданным и необходимым элементом правового механизма в тех случаях, когда утвержденная кадастровая стоимость превышает рыночную. Возмещение расходов представляет собой способ судебной защиты конституционного права частной собственности и права на законное установление налога.

Третья проблема возникает в связи с определением дат как по установлению, применению кадастровой стоимости, так и по ее оспариванию. Заявление о пересмотре кадастровой стоимости может быть подано со дня внесения в Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН) сведений о кадастровой стоимости объекта недвижимости до дня внесения в ЕГРН сведений о кадастровой стоимости такого объекта недвижимости, определенной в результате проведения новой государственной кадастровой оценки или по итогам оспаривания кадастровой стоимости. На практике возникали споры, когда очередные результаты определения кадастровой стоимости вносились в ЕГРН до окончания периода действия предыдущей кадастровой стоимости, в результате чего заинтересованные лица лишаются права на оспаривание кадастровой стоимости. Мы поддерживаем мнение З. М. Слепцовой и считаем, что надо изменить период обращения с заявлением об оспаривании кадастровой стоимости, установить срок до даты, с которой новые результаты определения кадастровой стоимости подлежат применению¹⁶.

И, конечно же, говоря об оспаривании кадастровой стоимости земельных участков в порядке административного судопроизводства как механизме защиты прав налогоплательщиков земельного налога, арендаторов публичных земельных участков, органов государственной власти и органов местного самоуправления, нельзя не упомянуть о новых правилах расчета земельного налога при изменении кадастровой стоимости земельного участка в течение года.

По общему правилу, измененная кадастровая стоимость применяется при расчете земельного налога за будущие годы. Однако Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 334-ФЗ «О внесении изменений в статью 52 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации»¹⁷ установил некоторые исключения при расчете земельного налога с 1 января 2019 г. Так, земельный налог можно пересчитать за все периоды, когда применялась прежняя стоимость, если в 2019 г. кадастровая стоимость:

- 1) изменилась из-за исправления технической ошибки о величине кадастровой стоимости;
- 2) уменьшилась из-за исправления ошибок, допущенных при определении кадастровой стоимости;
- 3) изменилась из-за решения комиссии или суда об установлении рыночной стоимости;
- 4) уменьшилась из-за решения комиссии или суда, подтвердивших недостоверность сведений.

Кроме того, с 2019 г. при изменении характеристик объекта земельный налог считается по новой кадастровой стоимости со дня внесения сведений в ЕГРН. Таким образом, по старой оценке налог нужно платить за полные месяцы с начала года до изменения стоимости, по новой оценке – с изменения и до конца года (месяц считается полным, если право собственности возникло не позднее 15-го числа или прекратилось после 15-го числа).

Подводя итоги, хотелось бы отметить, что процедура оспаривания кадастровой стоимости земельных участков в порядке административного судопроизводства за последние несколько лет претерпела существенные изменения. Несмотря на это, некоторые вопросы продолжают оставаться нерешенными и на сегодняшний день. Учитывая важность такой характеристики земельных участков, как их кадастровая стоимость, бесспорным является то, что только создание справедливого и эффективного механизма оспаривания кадастровой стоимости объектов недвижимости может обеспечить реализацию механизма защиты прав налогоплательщиков, арендаторов публичных земельных участков, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

¹ См.: Каминский А. В. Кадастровая оценка : сотрудничать нельзя противостоять! // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 2. С. 6.

² Козлова Е. В. Системный подход к оспариванию кадастровой стоимости земли // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2014. № 12. С. 46.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

⁴ Обобщенные сведения о рассмотрении споров о результатах определения кадастровой стоимости в судах. URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-obektov> (дата обращения: 31.10.2019).

⁵ Там же.

⁶ Материалы Совещания-семинара председателей судов субъектов Российской Федерации. URL: http://www.supcourt.ru/press_center/news/26469/ (дата обращения: 03.11.2019).

⁷ См.: Лунина Н. А. Формирование механизма защиты прав плательщиков земельного налога, арендной платы при определении кадастровой стоимости земельных участков // Налоговый суверенитет и защита прав налогоплательщиков : опыт Евразийского экономического союза и Европейского союза : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Воронеж, 11–12 ноября 2016 г.) / под ред. М. В. Карасевой (Сенцовой); Воронеж. гос. ун-т. Воронеж, 2016. С. 243–251.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4170.

Воронежский государственный университет
Лунина Н. А., кандидат юридических наук, доцент
кафедры трудового права
e-mail: natalialun-vrn@mail.ru

Карпова Е. С., кандидат юридических наук, доцент
кафедры трудового права, доцент кафедры административного и административного процессуального права
e-mail: katya-vsu88@mail.ru

⁹ Тоточенко Д. А. Процессуальные особенности рассмотрения споров об оспаривании кадастровой стоимости земельных участков // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. № 11. С. 60.

¹⁰ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 9.

¹¹ Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 6.

¹² Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ К. В. Арановского к постановлению Конституционного Суда РФ от 5 июля 2016 г. № 15-П.

¹³ См.: Слепцова З. М. Актуальные проблемы, возникающие при рассмотрении споров об установлении кадастровой стоимости объектов недвижимости, равной их рыночной стоимости // Имущественные отношения. 2017. № 10. С. 103–108.

¹⁴ По делу о проверке конституционности положений статьи 111, части 5 статьи 247 и пункта 2 части 1 статьи 248 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, частей 1 и 2 статьи 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами гражданки Н. Б. Слободяник и федерального государственного бюджетного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр» : постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2017 г. № 20-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2017. № 5.

¹⁵ Гаджиев Г. А. Легитимация идей «Права и экономики» : (новые познавательные структуры для гражданского права) // Вестник гражданского права. 2017. № 6. С. 108–173.

¹⁶ См.: Слепцова З. М. Указ. соч.

¹⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 32 (ч. II). Ст. 5127.

Voronezh State University
Lunina N. A., Candidate of Law, Associate Professor of
the Labour Law Department
e-mail: natalialun-vrn@mail.ru

*Karpova E. S., Candidate of Law, Associate Professor of
the Labour Law Department, Associate Professor of the
Administrative and Administrative Procedure Law Department*
e-mail: katya-vsu88@mail.ru

Т. А. Матвеева

Воронежский государственный университет

ПРИМЕНЕНИЕ СУДАМИ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИХ ПРИНЦИПОВ ТАМОЖЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИ РАЗРЕШЕНИИ СПОРОВ, ВОЗНИКАЮЩИХ ИЗ ТАМОЖЕННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

В статье анализируются основополагающие принципы, закрепленные в Конституции Российской Федерации, общих международных договорах, нормах права Евразийского экономического союза, законодательстве Российской Федерации о таможенном регулировании, которые должны применяться судами при разрешении споров, возникающих из таможенных правоотношений.

К л ю ч е в ы е с л о в а: таможенное регулирование, международные договоры, право Союза, административное судопроизводство.

APPLICATION BY THE COURTS OF THE BASIC PRINCIPLES OF CUSTOMS REGULATION IN THE RESOLUTION OF DISPUTES ARISING FROM THE CUSTOMS RELATIONS

The article analyzes the fundamental principles fixed in the Constitution of the Russian Federation, in general international treaties, in the rules of law of the Eurasian Economic Union, in the legislation of the Russian Federation on customs regulation, and which should be applied by the courts in resolving disputes arising from customs legal relations.

К е у w o r d s: customs regulation, international treaties, Union law, administrative legal proceedings.

Правовое регулирование таможенных правоотношений в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепринятыми принципами и нормами международного права, международными договорами, входящими согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ в ее правовую систему, и законодательством Российской Федерации о таможенном регулировании.

Конституция РФ 1993 г. оказала существенное влияние на развитие таможенного законодательства.

Как известно, первый Таможенный кодекс Российской Федерации (далее – ТК РФ), принятый Верховным Советом РФ 18 июня 1993 г., действовал более 10 лет и справедливо критиковался из-за несоответствия его норм Основному закону государства. В частности, указывалось на нарушение ст. 19 Конституции РФ «Все равны перед законом и судом» нормой ст. 231 ТК РФ, устанавливающей разные основания привлечения к ответственности за одно и то же правонарушение в зависимости от того, является ли гражданин предпринимателем или только физическим лицом; на нарушение ст. 48

Конституции РФ, поскольку таможенное законодательство предусматривало участие адвоката в производстве по делу о нарушении таможенных правил только в единственном случае – при административном задержании физического или должностного лица свыше трех часов; на нарушение конституционного права граждан на судебную защиту, закрепленного ст. 46 Конституции РФ, установлением Таможенным кодексом двухэтапного порядка обжалования¹ (первоначальное обжалование – в вышестоящий таможенный орган РФ или вышестоящему должностному лицу, причем предусматривалась возможность «поворота к худшему», так как для лица, подавшего жалобу, решение могло быть менее благоприятным, чем обжалуемое решение (ст. 415 ТК РФ); и вторичное обжалование – в суд по месту нахождения таможенного органа РФ либо по месту работы должностного лица таможенного органа РФ, чьи решения, действия или бездействие обжалуются).

Очевидным являлось противоречие между требованием ч. 3 ст. 35 Конституции РФ: «Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда» – и положениями ТК РФ 1993 г., позволяющими таможенным органам применять конфискацию товаров и транспортных средств².

В научной литературе отмечалось, что информирование и консультирование, осуществляемые таможенными органами по ТК РФ 1993 г. за плату, противоречили норме ст. 29 Конституции РФ, закрепляющей право каждого свободно искать и получать информацию, а также ст. 24, гарантирующей каждому гражданину возможность знакомиться с материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы³.

Такому несоответствию норм ТК РФ 1993 г. Конституции РФ было свое объяснение: Таможенный кодекс принимался за полгода до референдума Российской Федерации, утвердившего Конституцию РФ; к тому времени прошло всего несколько лет с момента отказа государства от монополии на внешнюю торговлю, введения обязательного декларирования товаров при перемещении их через таможенную границу; рыночные механизмы еще только начинали развиваться. В силу объективных причин нормы ТК РФ 1993 г. не могли иметь прямого действия. Таможенные правоотношения регулировались на подзаконном, преимущественно ведомственном уровне⁴.

Следующий Таможенный кодекс РФ от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ соответствовал и «духу» и «букве» Конституции РФ. Он был принят ввиду необходимости интеграции России в мировое экономическое сообщество, вступления во Всемирную торговую организацию и доведения российского законодательства до уровня мировых стандартов.

ТК РФ 2003 г. опирался на нормы Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 г., действующей в редакции Протокола от 26 июня 1999 г. (Киотская конвенция). Статья 1 (п. 4) ТК РФ 2003 г. закрепляла, что Российская Федерация участвует в международном сотрудничестве в области таможенного регулирования в целях гармонизации и унификации законодательства РФ с нормами международного права и общепринятой международной практикой.

ТК РФ 2003 г. выражал новую идеологию таможенного дела, переход от «таможни для правительства» к «таможне для участников внешнеэкономической деятельности».

В связи с формированием Таможенного союза трех государств: Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации – 27 ноября 2009 г. главами этих государств был подписан Договор о Таможенном кодексе Таможенного союза, приложением к которому являлся сам этот кодекс.

В Российской Федерации был принят Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 311).

С вступлением в действие этих документов впервые появляется двухуровневая система источников таможенного права: 1) таможенное законодательство Таможенного союза (ст. 3 ТК ТС); 2) законодательство РФ о таможенном деле; и иные правовые акты Российской Федерации (ст. 4, 6–8 ФЗ № 311)⁵.

Поскольку ТК ТС – акт наднационального права, то само таможенное право приобрело иную природу: оно уже не могло считаться отраслью только российского права. С переходом на международный уровень еще большее значение в качестве источников приобретают общепризнанные принципы и нормы международного права.

Известный специалист в области международного права (в том числе и таможенного), профессор К. К. Сандровский выделял юридические источники: в международном праве – это договоры и обычаи – основные источники, общепризнанные и универсальные; и остальные источники международного (в том числе и таможенного) права – вспомогательные либо имеющие ограниченное значение⁶.

Примерный официальный перечень данных источников приводится в ст. 38 Статута Международного Суда ООН. Прежде всего, это «общие принципы права, признанные цивилизованными нациями». Данная формулировка всегда вызывает дискуссию по вопросу о характере таких общих принципов. По мнению К. К. Сандровского, речь идет и об общих принципах международного права, и о принципах национальных правовых систем, так или иначе воспринимаемых международным общением в процессе толкования и применения правовых норм (например, принципы справедливости, добросовестности, взаимности)⁷.

В международном праве также опираются при толковании и применении его норм на такие известные еще со времен римского права постулаты, как *Lex posterior derogat priori* – Позднейшим законом (нормой) отменяется более ранний (ранняя); *Lex specialis derogat generali* – Специальный закон (норма) отменяет действие (для данного случая) общей нормы.

Суд Европейского союза среди общих принципов права, применяемых при разрешении дел таможенного характера помимо уже названных, ссылаясь в некоторых случаях (при толковании положений ст. 95 Римского договора 1957 г.) и на принцип *Non bis in idem* – Запрещение дважды применять санкции за одно и то же нарушение. Это касается, в частности, запрещения дважды требовать уплаты НДС за импортируемый товар.

29 мая 2014 г. главами трех государств – участников Таможенного союза был подписан Договор о Евразийском экономическом союзе

(Договор о Союзе). Он вступил в силу с 1 января 2015 г. В этом же году к Договору присоединились Республика Армения и Кыргызская Республика.

Договор о Союзе (ст. 6) вводит новое понятие, имеющее принципиальное значение не только для развития таможенного права как наднационального права, но и для других отраслей национального законодательства и права, – «право Евразийского экономического союза» («право Союза»), «право ЕАЭС»).

Статья 32 Договора о Союзе закрепила, что в Союзе осуществляется единое таможенное регулирование в соответствии с Таможенным кодексом Евразийского экономического союза и регулирующими таможенные правоотношения международными договорами и актами, составляющими право Союза, а также в соответствии с положениями Договора.

11 апреля 2017 г. главами теперь уже пяти государств: Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации – подписан Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза. Приложением № 1 к нему является Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (далее – ТК ЕАЭС). Договор вступил в силу с 1 января 2018 г. после ратификации парламентами государств – членов Союза.

В п. 3 ст. 1 ТК ЕАЭС закреплено, что *таможенное регулирование в Союзе основывается на принципах* равноправия лиц при перемещении через таможенную границу Союза; четкости, ясности и последовательности совершения таможенных операций; гласности в разработке и применении международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования и их гармонизации с нормами международного права, а также на применении современных методов таможенного контроля и максимальном использовании информационных технологий в деятельности таможенных органов.

Думается, что перечень этих принципов далеко не полный и не может выглядеть как исчерпывающий.

Таможенные правоотношения, не урегулированные международными договорами и актами в сфере таможенного регулирования, до урегулирования соответствующих правоотношений такими международными договорами и актами регулируются законодательством государств – членов Союза о таможенном регулировании (п. 5 ст. 1 ТК ЕАЭС).

В Российской Федерации принят Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 289 «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ

№ 289). Он вступил в силу с 4 сентября 2018 г., за исключением положений, для которых установлены иные сроки вступления их в силу.

Новый Федеральный закон не закрепляет принципов таможенного регулирования в Российской Федерации, но в нем сформулированы принципы деятельности таможенных органов, которые по смыслу пересекаются с принципами таможенного регулирования. В соответствии со ст. 254 ФЗ № 289 деятельность таможенных органов основана на принципах: 1) законности; 2) равенства лиц перед законом, уважения и соблюдения их прав и свобод; 3) единства системы таможенных органов и централизованного руководства; 4) профессионализма и компетентности должностных лиц таможенных органов; 5) ясности, предсказуемости, гласности действий должностных лиц таможенных органов, понятности требований таможенных органов при проведении таможенного контроля и совершении таможенных операций, доступности информации о правилах осуществления внешнеэкономической деятельности, таможенном законодательстве Союза и законодательстве РФ о таможенном регулировании; 6) единообразия правоприменительной практики при проведении таможенного контроля и совершении таможенных операций; 7) недопущения возложения на участников внешнеэкономической деятельности, лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, перевозчиков и других лиц чрезмерных и неоправданных издержек при осуществлении полномочий в области таможенного дела.

Обращает на себя внимание использование термина «таможенное законодательство Союза», которого на самом деле нет в действующем ТК ЕАЭС. Этот термин присутствовал в ТК ТС (ст. 3) и обозначал документы, которые в юридическом смысле не были законами: 1) Таможенный кодекс, 2) международные договоры государств – участников Таможенного союза, 3) решения Комиссии Евразийской экономической комиссии).

В новом ТК ЕАЭС используется другой термин – «международные договоры и акты в сфере таможенного регулирования».

Вызывает, по меньшей мере, недоумение и применяемое на протяжении всего текста ФЗ № 289 сокращение Таможенного кодекса: «Кодекс Союза». Видимо, российские законодатели предположили, что это будет единственный кодекс в Союзе. Однако интеграционные процессы в рамках ЕАЭС продолжают, и, как заявил на заседании Высшего Евразийского экономического совета 1 октября 2019 г. Президент РФ В. В. Путин, «оказывают самое благоприятное воздействие на рост экономик стран-участниц,

способствуют повышению уровня жизни наших граждан». Президент призвал сосредоточиться на устранении барьеров в торговле товарами и услугами в различных секторах рынка. «В числе приоритетов и введение общесоюзного регулирования в финансовой сфере», – сказал он⁸. На заседании Высшего Евразийского экономического совета были подписаны важные документы. Среди них Концепция формирования общего финансового рынка Союза. Таким образом, в дальнейшем возможно появление и других кодексов Союза, например, налогового.

На основе анализа положений ст. 6 Договора о Союзе, ст. 2 и 6 Договора о ТК ЕАЭС, ст. 1 ТК ЕАЭС, ст. 4 ФЗ № 289 выстраивается следующая иерархия международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования, и законодательства государств – членов Союза о таможенном регулировании:

1. Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.
2. Международные договоры в рамках Союза, в том числе Договор о ТК ЕАЭС от 11 апреля 2017 г.
3. Международные договоры с третьей стороной.
4. Решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета – высшего органа Союза.
5. Решения и распоряжения Евразийского межправительственного совета.
6. Решения и распоряжения Евразийской экономической комиссии (Комиссии) – постоянно действующего регулирующего органа Союза.
7. Законодательство государств – членов о таможенном регулировании. В Российской Федерации действует ФЗ № 289, на основании ст. 398 которого временно сохраняют свое действие отдельные положения ФЗ № 311.

В случае возникновения противоречий между нормами этих документов действуют имеющие более высокую юридическую силу.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 26 ноября 2019 г. № 49 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза» (далее – постановление Пленума) указано, что при толковании и применении норм права Союза, принятых в сфере таможенного регулирования, судам следует учитывать акты Суда ЕАЭС, вынесенные по результатам рассмотрения споров, связанных с реализацией положений Договора, иных международных договоров в рамках Союза и (или) решений органов Союза, а также по иным вопросам, отнесенным к его компетенции согласно главе IV Статута Суда.

В случае возникновения коллизии между регулирующими таможенные отношения нормами права Союза (ст. 6 Договора, п. 2 ст. 1 Таможенного кодекса) и положениями законодательства РФ, в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ применению подлежит право Союза. В то же время, как указано в постановлении Пленума, коллизионный приоритет права Союза не может приводить к нарушению прав и свобод граждан (организаций), гарантированных Конституцией РФ. В частности, при применении актов Союза, которые устанавливают (изменяют, прекращают) права и обязанности участников таможенных правоотношений, в том числе по уплате таможенных платежей и использованию льгот по уплате таможенных платежей, должны учитываться *принципы поддержания доверия к закону и действиям государства, недопустимости придания обратной силы* новому таможенному регулированию, ухудшающему положение участников внешнеэкономической деятельности.

В связи с этим, например, при применении решений Комиссии о классификации отдельных видов товаров в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза (ТН ВЭД ЕАЭС), с учетом положений ст. 34 (ч. 1), 35 (ч. 1), 54 (ч. 1) и 57 Конституции РФ, судам следует исходить из того, что в случае изменения Комиссией ранее сложившейся в России устойчивой практики классификации соответствующих товаров, выраженной в предварительных решениях по классификации товаров, решениях и разъяснениях по классификации отдельных видов товаров, принятых в соответствии с п. 6 ст. 21 Таможенного кодекса, и (или) в судебной практике, обязанность по дополнительной уплате налогов и таможенных пошлин на основании решения Комиссии не может быть возложена таможенными органами на участников внешнеэкономической деятельности, осуществивших уплату таможенных платежей при выпуске товаров в соответствии с ранее существовавшей практикой и добросовестно полагавших, что обязанность по уплате таможенных платежей исполнена ими полностью.

Кроме того, с учетом положений ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, принятые в сфере таможенного регулирования акты, входящие в право Союза, затрагивающие права, свободы и обязанности участников внешнеэкономической деятельности, применяются в Российской Федерации при условии их официального опубликования для всеобщего сведения.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ при разрешении споров, возникающих из таможенных отношений, суды применяют *основопо-*

лагающие принципы таможенного регулирования (стандарты), нашедшие отражение в Генеральном приложении к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 г., действующей в редакции Протокола от 26 июня 1999 г. (Киотская конвенция).

Судам, как поясняется в постановлении Пленума, следует учитывать установленные Киотской конвенцией положения о неприменении существенных штрафов при неумышленном характере ошибок, допущенных в ходе декларирования товара (стандарт 3.39), ограниченности сроков, в течение которых таможенные органы вправе начислять таможенные пошлины и налоги и предпринимать меры по взысканию задолженности (стандарты 4.2 и 4.10), необходимости обеспечения возврата таможенных платежей, взысканных вследствие ошибок, допущенных таможенными органами (стандарт 4.22).

Исходя из п. 2 ст. 12 Киотской конвенции, стандарты и рекомендации, сформулированные в специальных приложениях к этому международному договору, не являются обязательными для Российской Федерации. Однако они могут учитываться судами в качестве информации об организации соответствующих таможенных процедур и о международной практике таможенного обложения товаров при толковании Таможенного кодекса и иных международных договоров (дополнительное средство толкования).

Как показывает практика, чаще всего участники внешнеэкономической деятельности оспаривают в судах решения таможенных органов (в том числе и Воронежской таможни) о классификации товаров по ТН ВЭД; об определении таможенной стоимости товаров; о бесспорном списании таможенных платежей; о возврате излишне уплаченных или излишне взысканных таможенных пошлин, налогов и иных денежных средств; о непредоставлении льгот по НДС.

Так, в период с 1 января по 30 сентября 2019 г. в арбитражных судах находилось 33 дела об обжаловании решений и действий (бездействия) Воронежской таможни. Рассмотрено 19 дел, из них 16 – в пользу таможенного органа, 3 – не в пользу таможенного органа. В 2018 г. рассматривалось 81 дело: приняты решения по 16 делам – в пользу таможенного органа, по 14 – не в пользу. В 2017 г. в арбитражных судах было 54 дела, из них 7 – рассмотрено в пользу Воронежской таможни, 9 – не в пользу таможенного органа⁹.

При рассмотрении споров, связанных с определением таможенной стоимости товаров, суды должны исходить из п. 1 ст. 38 Таможенного кодекса, закрепившего, что положения гл. 5 «Таможенная стоимость товаров» основаны на

общих принципах и правилах, установленных ст. VII Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г. (ГАТТ 1994) и Соглашением по применению ст. VII ГАТТ 1994.

Кроме того, при отсутствии в актах таможенного регулирования положений по отдельным вопросам оценки товаров в таможенных целях, их недостаточной полноте или определенности суды могут учитывать консультативные заключения, информацию и рекомендации Всемирной таможенной организации, принимаемые в соответствии с п. 2 ст. 18 Соглашения по применению ст. VII ГАТТ 1994.

Принимая во внимание публичный характер таможенных правоотношений, при оценке соблюдения декларантом (также таможенным представителем) требований Таможенного кодекса судам следует исходить из *презумпции достоверности информации* (документов, сведений), представленной декларантом в ходе таможенного контроля, бремя опровержения которой лежит на таможенном органе (ч. 5 ст. 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (АПК РФ) и ч. 11 ст. 226 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ)).

При рассмотрении споров о классификации товаров необходимо руководствоваться положением п. 2 ст. 19 ТК ЕАЭС о том, что Международной основой ТН ВЭД выступает Гармонизированная система описания и кодирования товаров Всемирной таможенной организации и единая Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности СНГ. Гармонизированная система функционирует на основании Международной конвенции по Гармонизированной системе описания и кодирования товаров от 14 июня 1983 г., участником которой является Российская Федерация.

Как подчеркивается в постановлении Пленума, участники внешнеэкономической деятельности вправе ожидать, что осуществляемая в соответствии с Гармонизированной системой классификация товаров, имеющая значение, в том числе, для определения размера таможенных платежей, будет носить *объективный, предсказуемый и прозрачный характер*. В связи с этим при разрешении споров, вызванных неоднозначностью возможных вариантов классификации товаров, суды могут принимать во внимание рекомендации и разъяснения по классификации, данные Всемирной таможенной организацией.

В постановлении Пленума содержится указание на обязательное применение *принципа поддержания доверия к закону и действиям государства*. Так, установленный при рассмотрении дела факт того, что в федеральном бюджете

находились излишне уплаченные (взысканные) таможенные пошлины, налоги, специальные, антидемпинговые, компенсационные пошлины, авансовые платежи, превышающие по своему размеру величину произведенных декларанту доначислений, является основанием для вывода об отсутствии оснований для взимания пени в дополнение к задолженности по таможенным платежам, поскольку потеря казны, вызванных несвоевременным поступлением таможенных пошлин и налогов и требующих компенсации, в этом случае не имеется. Пени также не могут взиматься в случаях, если декларант добросовестно следовал письменным разъяснениям уполномоченного федерального органа исполнительной власти о применении таможенного законодательства, данных ему либо неопределенному кругу лиц, письменным консультациям, полученным декларантом в соответствии со ст. 264 ФЗ № 289 от наделенных соответствующей компетенцией должностных лиц таможенных органов.

При разрешении споров, связанных с возвратом таможенных платежей, уплаченных (взысканных) в бюджет, суд дает оценку достаточности доказательств, представленных декларантом таможенному органу в подтверждение факта переплаты, наличия оснований для проведения таможенного контроля в отношении сведений, заявленных в корректировке декларации на товары и представленных таможенным органом доказательств, подтверждающих законность отказа во внесении изменений в декларацию на товары или бездействия по внесению этих изменений, в том числе после истечения установленного срока рассмотрения обращения декларанта.

В случае признания судом незаконным решения таможенного органа, принятого по результатам таможенного контроля и влияющего на исчисление таможенных платежей, либо отказа (бездействия) таможенного органа во внесении изменений в декларацию на товар и (или) в возврате таможенных платежей в целях полного восстановления прав плательщика на таможенный орган в судебном акте возлагается обязанность по возврату из бюджета излишне уплаченных и взысканных платежей (п. 3 ч. 4 и п. 3 ч. 5 ст. 201 АПК РФ, п. 1 ч. 3 ст. 227 КАС РФ).

С учетом установленных Конституцией РФ (ч. 1 ст. 35 и ч. 1 ст. 46) *гарантий защиты права частной собственности* при излишнем внесении таможенных платежей в связи с принятием таможенным органом незаконных решений по результатам таможенного контроля, а также при истечении срока возврата таможенных платежей в административном порядке заинтересованное лицо вправе обратиться непосредственно в суд

с имущественным требованием о возложении на таможенный орган обязанности по возврату излишне внесенных в бюджет платежей в течение трех лет со дня, когда плательщик узнал или должен был узнать о нарушении своего права.

Заявленное требование должно быть рассмотрено судом по существу независимо от того, оспаривалось ли в отдельном судебном порядке решение таможенного органа, послужившее основанием для излишнего внесения таможенных платежей в бюджет.

В целях компенсации потерь, причиненных незаконным изъятием денежных средств у участников внешнеэкономической деятельности, законодательством предусмотрена выплата процентов в отношении излишне взысканных сумм таможенных пошлин, налогов (ч. 11 ст. 67 ФЗ № 289, а до начала ее применения – ч. 6 ст. 147 ФЗ № 311).

Постановлением Пленума предусмотрено, что, принимая во внимание компенсационную природу процентов, а также *принцип равенства всех перед законом*, судам следует учитывать, что установленные данной нормой проценты начисляются со дня, следующего за днем внесения таможенных платежей в бюджет (ст. 30 ФЗ № 289, а до начала ее применения – ст. 117 ФЗ № 311) до даты фактического возврата, в том числе, если имело место самостоятельное перечисление обязанным лицом денежных средств в уплату доначисленных по результатам таможенного контроля таможенных платежей (под угрозой применения мер взыскания). В ином случае добросовестные плательщики ставятся в худшее положение в сравнении с лицами, которые уклонялись от исполнения решения таможенного органа.

Взыскание таможенных платежей, процентов и пеней с физических лиц, за исключением индивидуальных предпринимателей, по общему правилу производится в судебном порядке (ч. 5 ст. 71 ФЗ № 289).

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» дела по требованиям о взыскании с физических лиц обязательных платежей и санкций подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации.

Порядок и сроки обращения в суд с требованиями к физическим лицам, не являющимся индивидуальными предпринимателями, либо к физическим лицам, имеющим статус индивидуальных предпринимателей, но возникшими вне связи с ведением ими предпринимательской и

иной экономической деятельности, определяются в соответствии с КАС РФ.

Воронежской таможней, как правило, подаются административные иски о взыскании с физических лиц таможенных платежей и пени в связи с невывозом временно ввезенных транспортных средств для личного пользования. Так, в период с 1 января по 30 сентября 2019 г. было подано 16 заявлений. Судом вынесено 6 решений, все – в пользу таможенного органа. В 2018 г. по КАС РФ предъявлено 21 административное исковое заявление: по 14 – вынесено решение о взыскании таможенных платежей и пени, 1 решение – не в пользу Воронежской таможни. В 2017 г. – 24 административных исковых заявлений, по 9 – решения в пользу таможенного органа¹⁰.

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что при разрешении споров, возникающих из таможенных правоотношений, судами применяется целая система основополагающих принципов, которая включает:

- общие принципы права;
- нормы – принципы Конституции Российской Федерации;
- принципы таможенного регулирования, закрепленные в общих международных договорах, в частности в Генеральном приложении к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 г., действующей в редакции Протокола от 26 июня 1999 г.; Генеральном соглашении по тарифам и торговле 1994 г., Соглашении по применению ст. VII Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г.; рекомендациях Всемирной таможенной организации; и др.;

– принципы таможенного регулирования, сформулированные в нормах права Евразийского экономического союза, в частности, в Договоре о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. и ТК ЕАЭС, являющимся приложением № 1 к Договору о ТК ЕАЭС от 11 апреля 2017 г.;

– принципы, закрепленные в законодательстве Российской Федерации о таможенном регулировании.

¹ См.: Гравина А. А. Таможенное законодательство : судебная практика / А. А. Гравина, Л. К. Терещенко, М. П. Шестакова. М., 1998. С. 105, 115, 126.

² Подробнее см.: Матвеева Т. А. О формировании таможенного права России // Российское государство и правовая система : современное развитие, проблемы, перспективы / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 1999. С. 512–513.

³ См.: Бакаева О. Ю. Основные финансово-правовые аспекты статуса таможенных органов РФ / под ред. Н. И. Химичевой. Саратов, 2002. С. 47–48.

⁴ См.: Матвеева Т. А. Влияние норм Конституции Российской Федерации на развитие таможенного законодательства // Юридические записки. Воронеж, 2005. Вып. 18: Современный этап развития российского государства : на пути к «сильному» или правовому государству? С. 196–197.

⁵ Подробнее см.: От первого Таможенного кодекса Российской Федерации до Таможенного кодекса Евразийского экономического союза : (вступит. статья) // Матвеева Т. А. Таможенное право : учеб. пособие для вузов. 2-е изд., доп. М., 2019. С. 7–16.

⁶ См.: Сандровский К. К. Международное таможенное право : учебник. 2-е изд., испр. Киев, 2001. С. 47.

⁷ См.: Там же. С. 56.

⁸ См.: Латухина К. Союз у Арарата // Рос. газета. 2019. 2 окт.

⁹ См.: Статистические данные Воронежской таможни.

¹⁰ См.: Там же.

*Воронежский государственный университет
Матвеева Т. А., кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного и административного процессуального права
e-mail: ser35031333@yandex.ru*

*Voronezh State University
Matveeva T. A., Candidate of Law, Associate Professor
of the Administrative and Administrative Procedural Law
Department
e-mail: ser35031333@yandex.ru*

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ И РЕГЛАМЕНТЫ

УДК 342.9

С. П. Матвеев

Воронежский государственный университет

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕГЛАМЕНТЫ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Статья посвящена проблематике государственного управления на основе действия административных регламентов и административных процедур. Сформулирован вывод о необходимости дальнейшего совершенствования административных процедур в системе органов внутренних дел.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административные регламенты, административные процедуры, государственное управление, публичная администрация, органы внутренних дел.

ADMINISTRATIVE REGULATIONS AND ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN SYSTEM OF INTERNAL AFFAIRS

The article is devoted to the problems of public administration based on the action of administrative regulations and administrative procedures. The conclusion is formulated on the need for further improvement of administrative procedures in the system of internal affairs bodies.

К e y w o r d s: administrative regulations, administrative procedures, public administration, public administration, internal affairs.

В процессе государственного управления административные процедуры получают всё большее распространение. Это объясняется высокой значимостью для общества наличия и функционирования самого государства, а также применяемых государством в процессе управленческой деятельности необходимых юридических инструментов – административных регламентов и административных процедур.

Продолжающиеся многие десятилетия научные дискуссии о правовой природе административных регламентов, процедур, их значении в процессе осуществления публично-управленческой деятельности и обеспечении законных прав, интересов граждан, юридических лиц¹, тем не менее, не устранили необходимости дальнейшей модернизации российского административного законодательства. Актуальность проблематики регламентного регулирования в системе органов внутренних дел подтверждают продолжающиеся в настоящее время диссертационные исследования. Например, Н. И. Разуваева, определяя дефиницию аттестации сотрудников органов внутренних дел, предлагает считать аттестацию в качестве административной процедуры².

Вопросы административно-процедурного регулирования отношений в системе органов

внутренних дел рассматривались в рамках диссертационного исследования Я. К. Евстафиади. Автор сформулировал понятие административно-правовой процедуры в процессе прохождения службы в органах внутренних дел³.

Этимологически слово «процедура» происходит от французского «procedure» или «proceder», т. е. «действовать, поступать». Таким образом, термин «процедура» обозначает динамический процесс, имеющий целенаправленное действие. Словарь русского языка определяет рассматриваемый термин как «официальный порядок действий, выполнения, обсуждения чего-нибудь»⁴. Примечательно, что в Российской юридической энциклопедии, изданной в 1999 г., включены понятия «процедура законодательная» и «процедура таможенного транзита», однако отсутствует понятие административной процедуры.

В юридическом понимании «административная процедура» представляет собой определенным образом формально регламентированные отдельные виды деятельности публичной администрации в целях реализации возложенных на нее функций. В юридической литературе сформулированы многочисленные дефиниции административной процедуры, и, что характерно, связывающие ее понятие не только с действиями государственных органов и их должностных лиц. Так, Ю. Н. Стариков, характеризуя администра-

тивные процедуры, отмечает, что это правовые нормы, существующие в реальной действительности, подверженные структуризации и систематизации⁵. Подобная оригинальная трактовка административной процедуры, базирующаяся на отождествлении ее с нормативным актом, имеет под собой реальные основания, исходя из атрибутивных признаков, которыми характеризуется рассматриваемый юридический инструмент. В данном случае речь идет о признаке урегулированности административных процедур нормами административного права.

Деятельность государства, его публичной администрации, прежде всего, основывается на правовой субстанции. Легитимность государственного управления невозможна без четкой и детальной правовой регламентации действий государственных органов и должностных лиц. Таким образом, любая административная процедура представляет собой взаимосвязь двух компонентов: нормы административного права и основанных на этой норме публично-значимых управленческих действий.

Высокая значимость в государственном управлении административных процедур предопределяет повышенную требовательность к их нормативному регулированию. Как отмечается в юридической литературе: «Проблема правового оформления позитивных управленческих процедур находит свое отражение не только в отсутствии общего российского законодательства об административных процедурах, но и в несовершенстве его отдельных видов»⁶. В свою очередь, несовершенство содержания нормативных актов об отдельных административных процедурах отражается на эффективности применения этих процедур в процессе реализации функций государственного управления, приводит к нарушению законных прав и интересов граждан и юридических лиц, снижению уровня доверия гражданского общества к действиям публичной администрации.

В системе органов внутренних дел принят ряд административных регламентов и административных процедур. Так, действуют регламенты по предоставлению государственной услуги, связанной с миграционным учетом; предоставлением статуса беженца; выдачей разрешений на право ввоза (вывоза) наркотических средств; оформлением паспортов гражданина Российской Федерации; регистрационным учетом; и др. Указанные регламенты утверждаются приказами МВД Российской Федерации с целью установления сроков и последовательности соответствующих административных процедур.

По мере необходимости в процессе применения в административные регламенты вносятся

изменения и дополнения, в отдельных случаях регламенты отменяются. Например, приказом МВД Российской Федерации от 21 марта 2007 г. № 281 был утвержден Административный регламент МВД России по исполнению государственной функции обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной защиты судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, безопасности участников уголовного судопроизводства и их близких (далее – Административный регламент от 21 марта 2007 г.)⁷. Указанный документ был принят для обеспечения действия федеральных законов от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»⁸ и от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства»⁹. Впоследствии Административный регламент от 21 марта 2007 г. утратил силу в связи с изданием приказа МВД России от 28 марта 2018 г. № 171.

Обязательным требованием к административным регламентам и административным процедурам является соответствие их законодательству и иным нормативным правовым актам. Детализация норм, во исполнение которых принимаются административные регламенты и административные процедуры, по содержанию и смыслу не должна выходить за рамки самих первичных норм. Кроме того, административные регламенты и административные процедуры должны соответствовать признакам компетентности; направленности на защиту законных прав и интересов граждан; соответствия правилам законодательной техники.

К сожалению, не во всех случаях принимаемые компетентными органами административные регламенты и административные процедуры соответствуют указанным выше требованиям. Так, рассматривая проблематику процедурного правового обеспечения государственного управления, Ю. Н. Старилов справедливо полагает: «Основной практической проблемой в Российской Федерации (как, впрочем, и во многих других странах) является несовершенство как административно-процессуального законодательства, так и законодательства об административных процедурах»¹⁰. Проблемный характер административно-процедурного регулирования в государстве отмечает А. В. Мартынов, считая, что «количество и содержание административных процедур остается необъятным, не имеющим каких-либо четких границ и правил. Как следствие, в настоящее время административные регламенты являются не средством сокращения

“административных барьеров”, а способствуют, наоборот, их увеличению»¹¹.

Насколько принимаемые административные регламенты и административные процедуры соответствуют необходимым требованиям, рассмотрим на примере Административного регламента от 21 марта 2007 г. Существенным моментом является тот факт, что в названном акте закреплена «государственная функция обеспечения государственной защиты» определенных категорий лиц, в том числе сотрудников правоохранительных органов. Содержание Административного регламента от 21 марта 2007 г. в целом соответствует требованиям постановления Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)»; документ включает общие положения, административные процедуры и приложения¹².

В общих положениях Административного регламента от 21 марта 2007 г. содержится информация о цели и задачах, содержании государственной защиты. Круг лиц, подлежащих государственной защите, условно категорирован на две группы с учетом правового статуса. К первой группе относятся судьи, должностные лица правоохранительных и контролирующих органов, ко второй – потерпевшие, свидетели и иные участники уголовного судопроизводства. Соответственно, меры государственной защиты дифференцируются с учетом категории защищаемых лиц. Содержание государственной защиты первой группы лиц (судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов) составляют меры безопасности, правовой и социальной защиты, применяемые при наличии угрозы посягательства на жизнь, здоровье и имущество охраняемых лиц в связи с их служебной деятельностью. Государственная защита второй группы лиц (потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства) представляет собой осуществление мер безопасности, направленных на защиту жизни, здоровья и (или) имущества, а также мер социальной поддержки защищаемых лиц в связи с их участием в уголовном судопроизводстве уполномоченными на то государственными органами. Как видно из приведенного текста Административного регламента от 21 марта 2007 г., общими объектами государственной защиты для двух групп защищаемых лиц являются жизнь, здоровье, имущество. Кроме того, субъектам первой группы защищаемых лиц обеспечиваются меры правовой и социальной защиты, а второй группы – меры социальной поддержки. Как указывалось

выше, Административный регламент от 21 марта 2007 г. был разработан в целях реализации федеральных законов от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ и от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ. Названные законы отличаются применяемым в текстах понятийным аппаратом, в частности, терминологией, относящейся к толкованию мер государственной, правовой и социальной защиты граждан, в том числе и государственных служащих. Соответственно, Административный регламент от 21 марта 2007 г., будучи зеркальным отражением обслуживаемого закона, копирует его недостатки и неточности законодательной техники.

По содержанию Административного регламента от 21 марта 2007 г. имеются и другие вопросы, относящиеся к понятийному аппарату. В частности, регламент обязывает осуществлять государственную защиту не только должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, участников уголовного судопроизводства, но и их близких. В связи с этим требует разъяснения вопрос о том, какие лица относятся к категории «близких», поскольку речь идет об определении круга лиц, подлежащих государственной защите, и поэтому данный вопрос представляется принципиально важным.

В соответствии с подп. 3.2 Административного регламента от 21 марта 2007 г. органам внутренних дел вменяется в обязанность обеспечивать безопасность в отношении близких лиц, перечисленных в подп. 3.1 Административного регламента (судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов). Однако в самом тексте документа термин «близкие» не комментируется. Понятие «близкие» участников уголовного судопроизводства, с одной стороны, более конкретизированно, с другой – имеет отсылочный характер к уголовно-процессуальному законодательству. На основании подп. 4.1 Административного регламента от 21 марта 2007 г. гарантируется государственная защита «близких родственников, родственников и близких лиц» участников уголовного судопроизводства. Как было указано выше, перечень названных лиц установлен Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации. Характерно, что перечень граждан, относящихся к близким участников уголовного судопроизводства, представлен более расширенно за счет включения в него близких родственников, родственников и просто близких лиц. Обращаясь к ст. 5 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, можно заметить, что к числу близких родственников относятся супруг, супруга, родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и родные сестры, бабушка, дедушка, внуки, а к близким лицам – иные, за исключением близких род-

ственников и родственников, лица, состоящие в свойстве с потерпевшим, свидетелем, а также лица, жизнь, здоровье и благополучие которых дороги потерпевшему, свидетелю в силу сложившихся личных отношений. Родственниками же являются все иные лица, за исключением близких родственников, состоящие в родстве.

Можно констатировать тот факт, что Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации достаточно четко определяет понятия «родственники», «близкие родственники» и «близкие лица». Тем не менее перечень предусмотренных в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации граждан, в отношении которых осуществляется государственная защита, представлен более широко по сравнению с кругом охраняемых лиц, указанных в названии Административного регламента от 21 марта 2007 г., поскольку здесь названы только «близкие».

Обращает на себя внимание факт непоследовательности в определении круга лиц, подлежащих государственной защите. Так, на основании подп. 3.2 Административного регламента от 21 марта 2007 г. органы внутренних дел обязываются применять меры безопасности в отношении лиц, являющихся близкими судьям, прокурорам, сотрудникам органов внутренних дел и других должностных лиц. Такое содержание нормы, хотя и соответствует названию рассматриваемого регламента, однако отличается от последующих норм, регулирующих порядок обеспечения безопасности участников уголовного судопроизводства, так как у этих лиц государственная защита предоставляется не только близким, но и родственникам, а также близким родственникам.

Указанное обстоятельство «свидетельствует, во-первых, о том, что уровень государственных гарантий в отношении мер безопасности родственников, близких родственников и близких должностных лиц, подлежащих государственной защите, и участников уголовного судопроизводства неодинаков, и это вряд ли можно признать обоснованным»¹³. Возвращаясь к вопросу о понятии «близких» должностных лиц, предусмотренных подп. 3.1 Административного регламента от 21 марта 2007 г., необходимо выяснить, каким нормативным актом определяется эта категория граждан, так как в данном случае отсутствует ссылка на Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в отличие от подп. 4.1 рассматриваемого регламента). Если руководствоваться нормами Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, то это будет неоправданно ограничивать круг лиц, подлежащих государственной защите, поскольку в названном кодексе в понятие «близкие» не включаются родственники и близкие родственники.

Наряду с указанными вопросами по содержанию Административного регламента от 21 марта 2007 г. возникают и другие. Например, в соответствии с требованием данного регламента органы, осуществляющие меры государственной защиты, обязаны соблюдать иные права защищаемых лиц. Как указано в тексте документа, это «жилищные, трудовые, пенсионные и иные права защищаемых лиц». При этом возникает вопрос о том, насколько широко необходимо понимать термин «иные права»?

Как было указано выше, Административный регламент от 21 марта 2007 г. был отменен в 2018 г. За более чем десятилетний период действия рассматриваемого нормативного акта в законодательстве произошли значительные изменения, в рамках проведения административной реформы были приняты федеральные законы «О полиции»¹⁴, «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁵, «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁶; и др. Это, в свою очередь, не могло не сказаться на необходимости дальнейшего совершенствования правового обеспечения административного регулирования в сфере государственного управления, в том числе и в системе органов внутренних дел. Представляется, что при подготовке нового регламента, определяющего порядок исполнения государственной функции обеспечения защиты соответствующих категорий лиц, целесообразно обратить внимание на необходимость повышения уровня юридической техники документа, разрешить вопросы, возникшие в процессе правоприменительной практики предыдущей версии документа.

¹ См.: *Старилов Ю. Н.* Административные процедуры в системе административного права : содержание, юридическое значение, формирование законодательства // Административная реформа в Республике Узбекистан : материалы Междунар. симпозиума (Ташкент, 29–30 сентября 2007 г.). Ташкент : Ташкент. гос. юрид. ин-т ; KONSAUDITINFORMNASHR, 2008 ; *Шталина М. А.* Пути развития законодательства об административных процедурах // Современные проблемы административного права, процесса и процедур : российский и зарубежный опыт : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Новосибирск, 14–15 мая 2018 г.) / под ред. Ю. Н. Старилова, К. В. Давыдова ; АНОО ВО Центросоюза РФ «СибУПК». Новосибирск, 2018. С. 7–25 ; *Ломакина В. Ф.* Административные процедуры : понятие, виды, перспективы правового регулирования // Там же. С. 26–37 ; *Зюзин В. А.* От административных процедур к административной процедуре // Там же. С. 38–46 ; *Давыдов К. В.* Виды

административных процедур // Там же. С. 47–85 ; Кудряшова Е. В. К вопросу о юридическом значении административных процедур в планировании // Там же. С. 86–94 ; Пуделька Й. Дискреция и законодательство об административных процедурах : опыт Германии // Там же. С. 95–104 ; Живалева А. К. Развитие законодательства об административных процедурах в Российской Федерации на примере административных процедур в системе жилищного строительства : проблемы и перспективы // Там же. С. 105–128 ; Дидигова Л. Правовое регулирование административных процедур в Таможенном кодексе ЕАЭС // Там же. С. 129–137 ; Административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова ; Воронеж. гос. ун-т. 2-е изд., пересм. и доп. Воронеж : Издат. дом ВГУ, 2017. Ч. 2: Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ).

² См.: Разуваева Н. И. Подбор и аттестация кадров органов внутренних дел : (административно-правовые и организационные аспекты) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2014. С. 9.

³ См.: Евстафиади Я. К. Административно-правовое регулирование государственной службы сотрудников органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2017. С. 10.

⁴ Ожегов С. И. Словарь русского языка : ок. 57 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 16-е изд., испр. М. : Рус. яз., 1984. С. 544.

Воронежский государственный университет
Матвеев С. П., доктор юридических наук, доцент
кафедры административного и административного
процессуального права
e-mail: ser35031333@yandex.ru

⁵ См.: Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник. 4-е изд., пересм. и доп. М., 2009. С. 676.

⁶ Живалева А. К. Указ. соч. С. 106.

⁷ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 47.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 17. Ст. 1455.

⁹ Там же. 2004. № 34. Ст. 3534.

¹⁰ Стариков Ю. Н. Административные процедуры в системе административного права : содержание, юридическое значение, формирование законодательства. С. 31.

¹¹ Мартынов А. В. Административный надзор в Российской Федерации : теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2011. С. 26.

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 47. Ст. 4933.

¹³ Матвеев С. П. Административные регламенты как правовая форма обеспечения социальной защиты государственных служащих // Административное право и процесс. 2011. № 12. С. 10.

¹⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

¹⁵ Там же. № 30 (ч. 1). Ст. 4595.

¹⁶ Там же. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

Voronezh State University
Matveev S. P., Doctor of Legal Sciences, Associate Profes-
sor of the Administrative and Administrative Procedural Law
e-mail: ser35031333@yandex.ru

ПУБЛИКАЦИИ НОВЫХ КНИГ

ФРАНЦУЗСКИЙ КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОСУДИЯ (CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE)

под редакцией К. Беше-Головко, Э. В. Талапиной
(М. : Проспект, 2019. 448 с.)

(Фрагмент)

FRENCH CODE OF ADMINISTRATIVE JUSTICE (CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE)

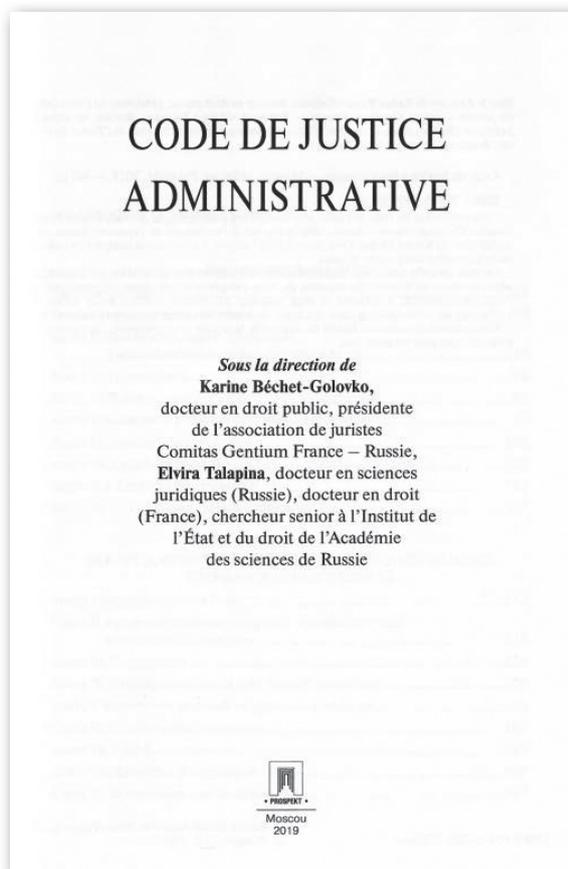
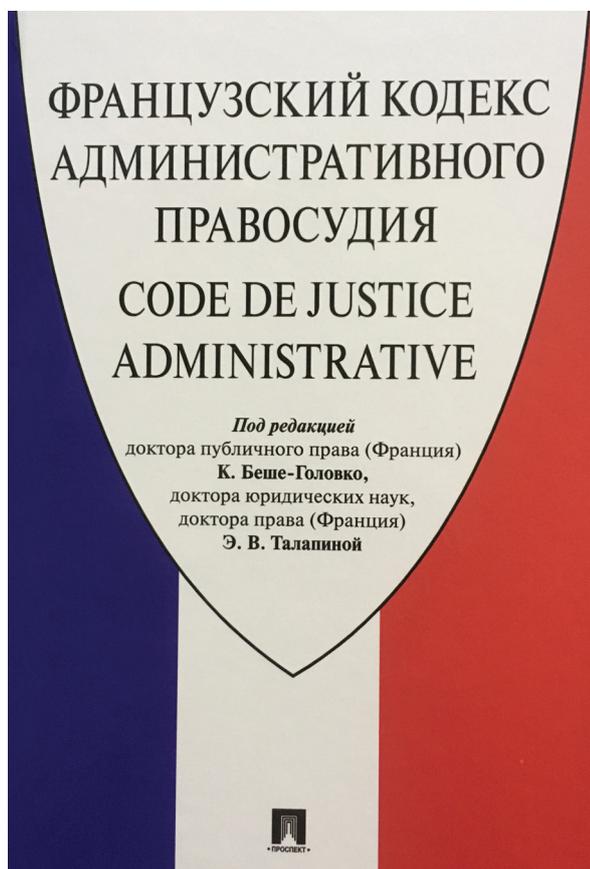
under edition K. Béchet-Golovko, E. V. Talapina
(M. : Prospect, 2019. – 448 p.)

(Fragment)

РОСТ ПОПУЛЯРНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ: ОТ НАУКИ ДО ПОЛИТИКИ¹

Во Франции административная юстиция была создана несколько веков назад, ее корни следует искать в дореволюционном праве. Развитие административной юстиции позволило ограничить власть государства путем создания разных правовых механизмов ответственности не только отдельных чиновников или госорганов, но и государства в целом перед

гражданами. В этом смысле «ответственное государство» – это государство, которое принимает во внимание публичный (общий) интерес, а не отдельные секторальные интересы, перед принятием решений или нормативных актов, которые будут иметь влияние на текущую жизнь граждан, таких как, например, решение о строительстве дорог, о сносе конкретного здания, о предоставлении или отказе в предоставлении разрешения, об открытии государственного конкурса и т. д.



КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ЧАСТЬ

Вводный раздел.....	28
Книга I. Государственный Совет.....	30
Книга II. Административные трибуналы и апелляционные административные суды.....	48
Книга III. Подсудность.....	76
Книга IV. Возбуждение дела в суде первой инстанции.....	82
Книга V. Вынесение решений по срочным вопросам.....	83
Книга VI. Судебное расследование.....	102
Книга VII. Судебное решение.....	103
Книга VIII. Способы обжалования.....	125
Книга IX. Исполнение судебных решений.....	127

РЕГЛАМЕНТАРНАЯ ЧАСТЬ –
ДЕКРЕТЫ, ПРИНЯТЫЕ С ОБЯЗАТЕЛЬНОЙ КОНСУЛЬТАЦИЕЙ
ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА

Книга I. Государственный Совет.....	132
Книга II. Административные трибуналы и апелляционные административные суды.....	175
Книга III. Подсудность.....	239
Книга IV. Возбуждение дела в суде первой инстанции.....	259
Книга V. Вынесение решений по срочным вопросам.....	271
Книга VI. Судебное расследование.....	285
Книга VII. Судебное решение.....	313
Книга VIII. Способы обжалования.....	385
Книга IX. Исполнение судебных решений.....	397

В последнее время мы наблюдаем рост популярности административной юстиции во многих странах, в том числе постсоветского пространства, так как ее основополагающий принцип ответственности государства перед гражданами активно используется в качестве одного из механизмов глобализации права, наметившихся в начале XXI века при поддержке международных организаций. Идея ответственности государства сама по себе, безусловно, правильна. Кто может сегодня выступать против нее? Но при «экспорте» административной юстиции в рамках разнообразных международных программ мы наблюдаем ее радикализацию и попытки превращения в некие якобы независимые от государства механизмы контроля, что не соответствует изначальной логике административной юстиции. Более того, в процессе ее универсализации наблюдается тенденция упрощения особенностей англосаксонской и континентальной европейской моделей, поскольку в каждой из них сделан идеологический выбор по вопросу о том, насколько широкой должна быть ответственность государства.

В то время как ответственность государства обычно признается, когда государство нарушает действующие нормы, существуют ситуации, когда целые пласты деятельности государства могут быть вполне законными, но тем не менее провоцировать причинение ущерба гражданам

или юридическим лицам. Надо ли в таких случаях вводить институт ответственности государства без вины? На каком основании? В каких пределах? В каких судах? Ответы на эти вопросы находят отражение в каждой национальной правовой системе исходя из представления о государстве, в зависимости от политико-правовой культуры конкретного общества. Однако анализ судебных систем показывает, что страны, в которых государство несет ответственность по искам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, так и не разработали понятие ответственности государства без вины, так как логика частного права, которая в таком случае применяется к государству – юридическому институту, который обладает все-таки исключительными полномочиями, без учета данного фактора, то есть применяется к нему как рядовому лицу, в результате волей-неволей защищает его больше, чем обычных граждан.

Исторически сложилось, что французское право особым образом отнеслось к разработке административной юстиции, в том числе, конечно, потому, что институт конституционной жалобы во французском праве отсутствует, то есть граждане не имеют права непосредственно обращаться в орган конституционной юстиции (Конституционный совет). Таким образом, правовая и институциональная системы компенсировали этот пробел и нашли равновесие в судебных средствах защиты прав, создав широкий спектр возможностей обжалования гражданами государственных решений и действий в административном суде. Тем самым была создана особо сложная система сдержек и противовесов, которая позволяет найти хрупкое равновесие между индивидуальными интересами и общим (публичным) интересом. Объективно говоря, данную систему трудно экспортировать. Она является продуктом естественной исторической эволюции. И здесь мы сталкиваемся с центральным парадоксом идеи «универсализации» административной юстиции: принцип ответственности государства носит универсальный характер, но каждая национальная система должна претворять его в жизнь, исходя из собственных традиций. Прямая имплементация любого правового механизма, который при этом отлично работает в своей изначальной системе, может привести к осложнениям в принимающей правовой системе, причем до такой степени, что он может полностью утратить гипотетические достоинства, предполагавшиеся при данной имплементации.

Перевод действующего французского Кодекса административного правосудия имеет своей

целью предоставление российскому читателю информации из первых рук, информации полной и целостной, которая позволит ему погрузиться в сложность французской системы административного правосудия, причем не только на уровне основных принципов, которые в России более известны. Ибо ни один общий правовой принцип не может работать без технической реализации, точной и сбалансированной.

ОСОБЕННОСТИ КОДИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА ВО ФРАНЦИИ²

Кодификация законодательных и регламентарных норм приобретает сегодня во Франции особое значение, вызывая при этом ряд достаточно специфичных дискуссий и вопросов, которые не встречаются в других странах мира, в особенности тех, что принадлежат к системе общего права (*common law*).

Тем не менее кодификация не представляет собой какого-то нового явления для французских юристов, особенно если вспомнить наиболее известный из кодексов – Гражданский кодекс. Он был инициирован Наполеоном и промульгирован 21 марта 1804 года. По всеобщему мнению, этот прекрасно написанный кодекс представлял собой «витрину» Революции 1789 года, хотя и за ее временными рамками. Предназначенный унифицировать правовые нормы, он был инструментом Революции в ее трудах по реформированию французского общества.

С того времени во Франции насчитывается более шестидесяти кодексов. В этом контексте Высший совет по кодификации проводит всеобъемлющее изучение процесса кодификации французского права.

Для того чтобы в полной мере понимать, о чем идет речь, необходимо уяснить само определение кодекса, используемого во французском праве. Было бы ошибочно полагать, что кодекс представляет собой лишь простую компиляцию законодательных и регламентарных норм, применяемых в рамках определенной сферы или дисциплины. Кодификация — это результат продуманной, сложной и длительной работы, направленной на достижение нескольких взаимодополняющих целей: сделать действующее право понятным, более ясным и обновить его, гармонизировать его правила, придать им реальную взаимосвязанность. По этой причине кодификация осуществляется во Франции по принципу компиляции, с отменой соответствующих ранее действовавших норм. Согласно правовым позициям Конституционного совета, кодификация позволяет одновременно достичь такую

цель конституционного значения, как доступность и понятность закона, и соблюсти принцип равенства всех перед законом, закрепленный в статье 6 Декларации прав человека и гражданина 1789 года. Кроме того, конституционные судьи считают, что кодификация позволяет гражданам получить достаточную информацию о нормах, подлежащих применению в их отношении, что обеспечивает им практическую реализацию прав и свобод, гарантируемую статьей 4 Декларации.

С точки зрения кодификационного процесса административное право, безусловно, занимает особое место: на самом деле во Франции до сих пор не существует Административного кодекса. Объясняется это современной историей данной отрасли публичного права, прочно связанной с появлением административных судов (Государственный Совет, апелляционные административные суды, административные трибуналы) в качестве самостоятельной ветви судебной власти. Современное административное право складывалось постепенно, благодаря судебной практике Государственного Совета, по ходу выносимых им решений. При этом не было принято какого-либо кодекса, который бы регулировал взаимоотношения между административными органами с пользователями публичных служб или, в более широком смысле, с гражданами. По этой причине административное право долгое время характеризовалось как «судебное», гибкое и эволюционирующее, в чем проявлялось его отличие от гражданского, уголовного или коммерческого права.

Однако эти характеристики более не отражают то, каким административное право является в наши дни. Нет, оно не перестало быть «судебным» — оно остается преимущественно таковым и по сей день, но судебное правотворчество сталкивается со все возрастающей конкуренцией со стороны позитивных источников, будь то конституционные, международные или законодательные нормы. Настолько, что многочисленные аспекты административной жизни уже стали предметом специальных кодексов. Так, были приняты Кодекс о собственности юридических лиц публичного права, Кодекс об изъятии частной собственности в публичных целях, Кодекс о публичных закупках, Градостроительный кодекс. Зачастую эти кодексы воспроизводят значительную часть подходов, ранее сложившихся в судебной практике, и общие принципы права, выведенные Государственным Советом. К ним относится и Кодекс административного правосудия, перевод которого предлагается читателю.

Стоит отметить, что до вступления в силу Кодекса административного правосудия дей-

ствовал Кодекс административных трибуналов и апелляционных административных судов, который начиная с 1973 года содержал совокупность процессуальных норм, применяемых административными судьями в первой и апелляционной инстанциях. Но процессуальные правила, применявшиеся в Государственном Совете, были разбросаны по многочисленным актам, разбросать в которых было весьма трудно. В этом контексте и для того, чтобы унифицировать и гармонизировать правовые нормы, регулирующие разрешение административных споров судом, закон от 16 декабря 1999 года делегировал Правительству полномочия по принятию, путем издания ордонанса, законодательной части Кодекса административного правосудия. Она была принята 4 мая 2000 года одновременно с двумя декретами, содержащими регламентарную часть Кодекса, и вступила в силу с 1 января 2001 года с тем, чтобы позволить законодателю дополнить Кодекс реформой процедуры вынесения решений по срочным вопросам, одобренной в июне 2000 года.

Кодекс административного правосудия разбит на девять книг, посвященных соответственно: Государственному совету, административным трибуналам и апелляционным административным судам; компетенции; возбуждению дела в первой инстанции; вынесению решений по срочным вопросам; судебному расследованию; вынесению решения; обжалованию судебных решений; их исполнению. Следует отметить, что все эти нормы применяются исключительно к административным юрисдикционным органам «общего права», то есть к Государственному Совету, апелляционным административным судам и административным трибуналам. Они не применяются к многочисленным специализированным административным юрисдикционным органам (например, к Счетной палате и региональным счетным палатам), процессуальные правила в которых продолжают регулироваться специальными актами об их создании.

Названные девять книг предваряются вступительной частью, в которой содержатся основополагающие принципы французского судебного процесса. Особого внимания заслуживают принцип коллегиальности вынесения судебных решений (хотя принимается все больше и больше исключений в целях сокращения сроков разбирательства); принцип состязательности и права на защиту; открытости судебных заседаний и судебных решений; тайны совещания судей и т. д. Указанные принципы, которые длительное время были общими принципами французского

права, соответствуют требованиям, предъявляемым Европейской конвенцией по защите прав и основных свобод человека, хотя потребовались и некоторые изменения.

Наиболее показательным примером таких изменений стала роль публичного докладчика в административных юрисдикционных органах. После того как роль комиссара Правительства (прежнее название) вызвала вопросы у Европейского суда по правам человека на основании теории видимости осуществления правосудия, Франция была вынуждена пересмотреть место этого старинного института, именуемого теперь публичным докладчиком, в целях соблюдения положений статей 6 и 13 Конвенции.

Этот кодекс, ожидавшийся длительное время и подготовленный комитетом из крупнейших экспертов в области административного судопроизводства, по общему мнению, позволил модернизировать процессуальные правила как на благо судьи, так и на благо участников судебного процесса. Наиболее убедительное доказательство тому – пятая книга кодекса, посвященная вынесению судом решений по срочным вопросам. В самом деле, долгое время в адрес административного судьи раздавались упреки в том, что он не располагает средствами, позволяющими выносить решения в сжатые сроки и эффективно, дабы удовлетворять требования участников процесса. В частности, административный судья был лишен некоторых средств, которыми располагал судья по гражданским и уголовным делам: правом направлять приказы государственным органам или временно приостанавливать исполнение некоторых административных решений. Этот пробел наносил большой ущерб участникам процесса, что часто приводило к распространению негативных отзывов об административной юстиции, которую, ввиду исторических причин, винили в том, что она защищает прерогативы государственных органов.

Таким образом, было необходимо срочно коренным образом реформировать этот аспект административного судопроизводства. Принятие Кодекса административного правосудия дало возможность осуществить эту реформу и снабдить административного судью эффективными средствами по защите прав граждан перед лицом государственных органов. Спустя восемнадцать лет после его введения в действие представляется возможным в полной мере осознать ту пользу, которую они принесли гражданам, и поставить ему высокую оценку. Решения по срочным вопросам, затрагивающим основные свободы, наряду с решениями о приостановлении получили широ-

кое распространение и носили революционный характер в отношениях граждан с государственными органами и административными судьями. Настолько, что сегодня невозможно утверждать, что административный судья остается защитником органов публичной власти. Он окончательно утвердил себя в качестве защитника прав и свобод граждан и неотъемлемого компонента

ограничения властей предрержащих в правовом государстве.

¹ *Карин Беше-Головко*, доктор публичного права (Франция), президент ассоциации «Комитас Генциум: Франция – Россия».

² *Шарль-Андре Дюбрей*, проректор Университета Оверни, профессор Школы права Университета Оверни (текст написан в 2014 г.).

НОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУРАХ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

ЗАКОН
РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН
от 8 января 2018 г. № ЗРУ-457

ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУРАХ (Извлечения)

LAW
OF THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN
dated January 8, 2018 № ZRU-457

ABOUT ADMINISTRATIVE PROCEDURES (Extraction)

Принят Законодательной палатой 14 декабря 2017 г.
Одобен Сенатом 20 декабря 2017 г.

ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Цель и основные задачи настоящего Закона

Целью настоящего Закона является регулирование отношений в области осуществления административных процедур.

Основными задачами настоящего Закона являются обеспечение верховенства закона, прав и законных интересов физических и юридических лиц в отношениях с административными органами.

Статья 2. Законодательство об административных процедурах

Законодательство об административных процедурах состоит из настоящего Закона и иных актов законодательства.

Акты законодательства, устанавливающие специальные административные процедуры, не должны ухудшать положения физических и юридических лиц.

В случаях, когда актами законодательства, устанавливающими специальные административные процедуры, не урегулированы те или иные отношения по осуществлению административных процедур, применяются нормы настоящего Закона.

Если международным договором Республики Узбекистан установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законодательством Республики Узбекистан об административных

процедурах, то применяются правила международного договора.

Статья 3. Сфера применения настоящего Закона

Действие настоящего Закона распространяется на административно-правовую деятельность административных органов в отношении заинтересованных лиц, в том числе на лицензионные, разрешительные, регистрационные процедуры, процедуры, связанные с оказанием других государственных услуг, а также иную административно-правовую деятельность в соответствии с законодательством.

Действие настоящего Закона не распространяется на отношения, возникающие в сфере подготовки и принятия нормативно-правовых актов, взимания налогов и других обязательных платежей, прохождения государственной службы, проведения референдумов, выборов, обороны, общественной безопасности и правопорядка, а также на оперативно-розыскную деятельность, дознание, предварительное следствие, иную деятельность, связанную с применением мер уголовного принуждения, судопроизводство, производство по делам об административных правонарушениях.

На отношения, входящие в сферу применения настоящего Закона, законодательство об обращениях физических и юридических лиц не распространяется.

Статья 4. Основные понятия

В настоящем Законе применяются следующие основные понятия:

заинтересованное лицо – лицо, которому адресован принимаемый административный акт или административное действие, а также права и законные интересы которого затрагиваются или могут быть затронуты административным актом или административным действием;

административное производство – урегулированный административной процедурой процесс рассмотрения административного дела, принятия административного акта, его пересмотра по административной жалобе, а также исполнения административного акта;

административное усмотрение (дискреционное полномочие) – право административного органа применить по своему усмотрению одну из допустимых в рамках законодательства мер или воздержаться от применения соответствующей меры на основе собственной оценки правомерности и целесообразности;

административные органы – органы, наделенные административно-управленческой компетенцией в сфере административно-правовой деятельности, включая органы государственного управления, органы исполнительной власти на местах, органы самоуправления граждан, а также иные организации и специально образованные комиссии, уполномоченные на осуществление данной деятельности;

административная процедура – процессуальные правила, регламентирующие административно-правовую деятельность административных органов;

административные действия – юридически значимые действия (бездействие) административного органа в отношении физических и юридических лиц, совершенные в сфере административно-правовой деятельности, не являющиеся административными или процессуальными актами;

административный акт – мера воздействия административного органа, направленная на создание, изменение или прекращение публичных правоотношений и порождающая определенные правовые последствия для отдельных физических или юридических лиц либо группы лиц, выделяемой по определенным индивидуальным признакам;

административно-правовая деятельность – распорядительная деятельность, оказывающая воздействие на отдельных физических или юридических лиц либо группу лиц, выделяемую по определенным индивидуальным признакам;

процессуальный акт – акт, принимаемый административным органом в ходе административного производства, которым административное дело не разрешается по существу.

Статья 5. Основные принципы административных процедур

Основными принципами административных процедур являются:

- законность;
- соразмерность;
- достоверность;
- возможность быть выслушанным;
- открытость, прозрачность и понятность административных процедур;
- приоритет прав заинтересованных лиц;
- недопустимость бюрократического формализма;
- содержательное поглощение;
- осуществление административного производства в «одно окно»;
- равноправие;
- защита доверия;
- правомерность административного усмотрения (дискреционного полномочия);
- исследование.

Статья 6. Принцип законности

Административные процедуры должны осуществляться в соответствии с Конституцией Республики Узбекистан, настоящим Законом и иными актами законодательства.

Статья 7. Принцип соразмерности

Меры воздействия на физических или юридических лиц, оказываемые в ходе административного производства, должны быть подходящими и достаточными для достижения законной цели, преследуемой административным органом, и наименее обременительными для заинтересованных лиц.

Статья 8. Принцип достоверности

Представленные заинтересованными лицами в ходе административного производства документы и сведения о фактических обстоятельствах считаются достоверными до тех пор, пока не доказано обратное.

В случае возникновения сомнений в подлинности представленных заинтересованными лицами документов или сведений административный орган самостоятельно и за свой счет принимает меры для проверки их достоверности.

В ходе административного производства запрещается требовать от заинтересованных лиц представления дополнительных материалов, удостоверяющих достоверность представленных ими документов или сведений, если такое требование не установлено законом.

Статья 9. Принцип возможности быть выслушанным

Административный орган обязан предоставить заинтересованному лицу возможность выразить свое мнение по всем обстоятельствам, имеющим значение для принятия административного акта.

Статья 10. Принцип открытости, прозрачности и понятности административных процедур

Административные процедуры должны быть открытыми, прозрачными и понятными для заинтересованных лиц.

Административные органы обязаны обеспечить свободный доступ к информации об административных процедурах способами, установленными законодательством об открытости деятельности органов государственной власти и управления.

Статья 11. Принцип приоритета прав заинтересованных лиц

Все неустранимые противоречия и неясности законодательства, возникающие в ходе административного производства, толкуются в пользу заинтересованных лиц при отсутствии разногласий между данными заинтересованными лицами.

Статья 12. Принцип недопустимости бюрократического формализма

Административным органам запрещается обременять заинтересованных лиц обязанностями, отказывать им в предоставлении прав или ограничивать их права иным образом лишь с целью соблюдения формальных правил и требований.

Несоблюдение заинтересованным лицом формальных правил и требований не может служить основанием для принятия неблагоприятного административного акта, если заинтересованное лицо действовало добросовестно, исполнило свои обязанности по содержанию и допущенные нарушения формальных правил и требований не препятствуют правильному разрешению административного дела по существу.

Статья 13. Принцип содержательного поглощения

Административные органы не вправе предъявлять заинтересованным лицам требования, которые уже были ими выполнены в рамках других действий.

Если документы и сведения, представленные административному органу, по смыслу включают в себя содержание других необходимых документов, то последние не могут быть истребованы дополнительно или отдельно.

Если осуществленная административная процедура включает в себя по смыслу также и другие административные процедуры, то в случаях,

предусмотренных законодательством, считается, что они также были осуществлены.

Статья 14. Принцип осуществления административного производства в «одно окно»

В случаях, когда административному органу для осуществления административной процедуры требуется получение документов и сведений от других административных и иных органов, административное производство осуществляется по принципу «одно окно», при котором административный орган получает необходимые документы и сведения самостоятельно, без участия заинтересованных лиц посредством межведомственного взаимодействия, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

Статья 15. Принцип равноправия

Административным органам запрещается проявлять неравный подход при разрешении административных дел, имеющих одинаковые фактические обстоятельства.

Не допускается разрешать одинаковым образом административные дела, существенно различающиеся по фактическим обстоятельствам.

Административный орган обязан осуществлять административное усмотрение (дискреционное полномочие) одним и тем же способом. Настоящее положение не исключает изменения сложившейся административной практики, связанной с осуществлением административного усмотрения (дискреционного полномочия).

Статья 16. Принцип защиты доверия

Доверие добросовестно действующих заинтересованных лиц к административному акту охраняется законом.

Административные органы обязаны уважать законные ожидания заинтересованных лиц, обусловленные сложившейся административной практикой. Изменение сложившейся административной практики должно быть оправдано общественными интересами, носить общий характер и быть устойчивым.

Статья 17. Принцип правомерности административного усмотрения (дискреционное полномочие)

Административный орган обязан осуществлять административное усмотрение (дискреционное полномочие) в пределах, установленных законодательством.

Принятие административных актов и совершение административных действий на основе административного усмотрения (дискреционного полномочия) должны соответствовать цели данного полномочия.

Статья 18. Принцип исследования

Административный орган обязан всесторонне, полно и объективно исследовать все фактиче-

ские обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела.

В случае необходимости административный орган, не ограничиваясь доказательствами, представленными заинтересованными лицами, вправе по собственной инициативе собрать дополнительные доказательства в установленном законодательством порядке.

Статья 19. Применение принципов административных процедур

Административные акты и административные действия должны соответствовать принципам административных процедур.

Несоответствие принципам административных процедур влечет отмену или пересмотр административных актов и административных действий.

ГЛАВА 2. ОБЩИЕ ПРАВИЛА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР

Статья 20. Подведомственность административных дел

Административные органы осуществляют административное производство по вопросам, отнесенным к их компетенции законодательством.

Споры о подведомственности административных дел разрешаются органом, который является вышестоящим для административных органов или специально уполномоченным органом.

Статья 21. Межведомственное взаимодействие

Межведомственное взаимодействие осуществляется на основании запроса о содействии административного органа в установленном законодательством порядке. Не считаются межведомственным взаимодействием отношения между административными органами, находящимися в отношениях подчиненности.

Запрос о содействии административного органа должен быть направлен в уполномоченный административный орган, который в состоянии наиболее эффективным способом оказать соответствующее содействие.

Отсутствие ответа на запрос о содействии административного органа не должно препятствовать разрешению административного дела.

Статья 22. Участники административного производства

Участниками административного производства являются:

административный орган;

лицо, которому адресован принимаемый административный акт или административное действие (далее – адресат);

лицо, права и законные интересы которого затрагиваются или могут быть затронуты адми-

нистративным актом или административным действием (далее – третье лицо).

Административный орган может привлечь третьих лиц к участию в административном производстве по собственной инициативе или ходатайству заинтересованного лица.

В случаях, предусмотренных законодательством, третьи лица привлекаются к участию в административном производстве в обязательном порядке.

Статья 23. Представительство в административном производстве

Юридические лица участвуют в административном производстве через своих представителей, действующих в пределах полномочий, предоставленных им законодательством, учредительными документами или доверенностью, выданной и оформленной в соответствии с законом.

Физические лица могут участвовать в административном производстве непосредственно или через своих представителей, за исключением случаев, предусмотренных законодательством, где установлена необходимость их личного участия. Участие представителя не лишает физического лица права лично участвовать в административном производстве. Полномочия представителя в случаях, предусмотренных законодательством, должны быть выражены в доверенности, выданной и оформленной в соответствии с законом.

Представитель заинтересованного лица уполномочен на совершение от имени представляемого всех касающихся административного производства действий, а также пользуется теми же правами, которыми наделен представляемый им участник административного производства, если иное не предусмотрено в законе или документе, удостоверяющем его полномочия.

Статья 24. Права и обязанности заинтересованных лиц

Заинтересованные лица имеют право знакомиться с материалами административного дела, делать из них выписки, снимать копии, заявлять отводы, представлять доказательства, участвовать в исследовании доказательств, задавать вопросы другим лицам, участвующим в административном производстве, делать заявления по административному производству, заявлять ходатайства, давать устные и письменные объяснения административному органу, излагать свои доводы по всем возникающим в ходе административного производства вопросам, возражать против заявлений, ходатайств и доводов других заинтересованных лиц, обжаловать административные и процессуальные акты, а также административные действия.

Заинтересованные лица могут иметь и иные права в соответствии с законодательством.

Заинтересованные лица должны добросовестно пользоваться предоставленными им процессуальными правами и выполнять возложенные на них законодательством обязанности.

Статья 25. Язык, на котором ведется административное производство

В административном органе административное производство ведется на узбекском, каракалпакском языках или на языке большинства населения данной местности.

Участники административного производства при необходимости могут воспользоваться услугами переводчика при участии в административном производстве и ознакомлении с материалами административного дела, а также имеют право выступать на родном языке.

Статья 26. Правопреемство в административном производстве

В случае выбытия одного из заинтересованных лиц из административного производства до принятия административного акта допускается замена данного лица его правопреемником, если такое правопреемство возможно в соответствии с законодательством.

В случае преобразования, ликвидации или изменения наименования административного органа правопреемство допускается в соответствии с законодательством.

Для правопреемника все действия, совершенные в ходе административного производства до его вступления в административное дело, обязательны в той же мере, в какой они были бы обязательны для заинтересованного лица, которого правопреемник заменил.

Статья 27. Лица, содействующие разрешению административного дела

Лица, содействующие разрешению административного дела (свидетели, эксперты, специалисты, переводчики и другие), привлекаются к административному производству на добровольной или договорной основе административным органом по собственной инициативе или ходатайству заинтересованных лиц, а также в случаях, предусмотренных законодательством.

Административный орган обязан предупредить свидетеля, эксперта и переводчика об ответственности за дачу заведомо ложных показаний, экспертных заключений и переводов.

Статья 28. Свидетель в административном производстве

Свидетель в добровольном порядке, если иное не предусмотрено законодательством, может привлекаться к административному производству для изложения сведений, имеющих значение для принятия административного акта или освидетельствования факта осуществления

каких-либо действий должностным лицом административного органа.

Свидетель по своему выбору дает устные или письменные показания. Устные показания свидетеля излагаются административным органом в соответствующем протоколе.

Статья 29. Эксперт в административном производстве

Для дачи заключения по вопросам, требующим специальных знаний в области науки, техники, искусства или ремесла, административный орган может назначить экспертизу.

При назначении экспертов и определении круга вопросов, которые должны быть разъяснены экспертами, учитывается мнение всех участников административного производства.

Эксперт имеет право знакомиться с материалами административного дела, относящимися к предмету экспертизы, выписывать из них необходимые сведения или снимать копии, задавать вопросы лицам, участвующим в административном производстве, и свидетелям, принимать участие в осмотре на месте, аттестационно-экзаменационных мероприятиях и иных действиях, направленных на проведение экспертной оценки. Эксперт может отказаться от дачи заключения, если представленные ему материалы недостаточны для проведения экспертизы или он не обладает необходимыми знаниями для выполнения возложенной на него обязанности.

По результатам своих исследований эксперт представляет экспертное заключение. По требованию административного органа или других участников административного производства эксперт должен дать дополнительные разъяснения по заключению.

Статья 30. Специалист и переводчик в административном производстве

Специалист привлекается к административному производству для содействия административному органу в обнаружении и закреплении доказательств либо дачи разъяснений в форме мнения. Специалист имеет право отказаться от участия в административном производстве, если он не обладает необходимыми знаниями и навыками.

Переводчиком является лицо, владеющее языками, в том числе знаками глухонемых, знание которых необходимо для перевода.

Статья 31. Обстоятельства, исключающие возможность участия в административном производстве

Должностное лицо административного органа не вправе принимать участие в административном производстве от имени административного органа, если оно:

является заинтересованным лицом в данном административном производстве;

состоит (состояло) в родстве или свойстве с лицом, являющимся одним из заинтересованных лиц, участвующих в административном производстве;

является представителем одного из заинтересованных лиц, участвующих в административном производстве, либо ранее участвовало в качестве такового в том же административном производстве;

выступает или ранее выступало в качестве лица, содействующего разрешению административного дела, в данном административном производстве;

иным образом лично, прямо или косвенно заинтересовано в исходе разрешения административного дела, или имеются другие обстоятельства, вызывающие сомнение в его беспристрастности.

Лицам, содействующим разрешению административного дела, отвод может быть заявлен в соответствии с абзацами вторым, третьим, четвертым и шестым части первой настоящей статьи, а также на основании того, что они ранее давали заключение по обстоятельствам данного административного дела, либо находятся в служебной или иной зависимости от должностного лица административного органа, рассматривающего административное дело, других участников административного производства или их представителей.

Статья 32. Отвод

Заинтересованные лица, участвующие в административном производстве, вправе при наличии одного из оснований, предусмотренных в статье 31 настоящего Закона, в письменной форме заявить отвод должностному лицу административного органа и лицам, содействующим разрешению административного дела.

Отвод должен быть мотивированным и может быть заявлен на любой стадии административного производства до принятия административного акта.

Заявление об отводе должностного лица административного органа подается должностному лицу, которому заявляется отвод, либо председателю коллегиального органа при осуществлении административного производства коллегиальным органом. Должностное лицо административного органа, принявшее заявление об отводе, должно в течение одного рабочего дня приостановить рассмотрение административного дела и передать заявление об отводе на рассмотрение лицу, уполномоченному принимать решение об отводе.

Решение по заявлению об отводе принимает непосредственный руководитель того должностного лица, которому был заявлен отвод, а в случае, если отвод заявлен руководителю административного органа, – вышестоящий орган или иной уполномоченный орган.

В случае осуществления административного производства коллегиальным органом решение по заявлению об отводе принимается простым большинством голосов членов этого органа. В голосовании по рассмотрению вопроса об отводе не участвует тот член коллегиального органа, которому был заявлен отвод. Если отвод заявлен всему составу коллегиального органа, решение об отводе принимается этим же органом в полном составе простым большинством голосов.

Заявление об отводе лиц, содействующих разрешению административного дела, подается должностному лицу административного органа, осуществляющему административное производство, который принимает соответствующее решение по данному заявлению.

Решение по заявлению об отводе должно быть принято не позднее чем в течение одного рабочего дня с момента подачи заявления об отводе.

В случае удовлетворения заявления об отводе должностного лица административного органа, члена коллегиального органа или всего состава коллегиального органа, рассматривающего административное дело, одновременно назначается лицо (коллегиальный орган), уполномоченное рассматривать данное административное дело.

При наличии одного из оснований, предусмотренных статьей 31 настоящего Закона, должностное лицо административного органа, а также лица, содействующие разрешению административного дела, обязаны немедленно заявить самоотвод.

Статья 33. Надлежащее извещение

Надлежащим извещением в административном производстве считается направление извещения заказным письмом с уведомлением о вручении или вручение его под расписку, либо извещение с использованием информационных систем, обеспечивающих фиксирование факта извещения. Моментом извещения является момент получения заинтересованным лицом соответствующего извещения.

Заинтересованные лица обязаны сообщать административному органу об изменении своего адреса во время административного производства. При отсутствии такого сообщения извещения направляются по последнему известному административному органу адресу и считаются доставленными.

В случае если заинтересованные лица сообщали административному органу номера телефонов и факсов, электронный адрес, они должны проинформировать административный орган об их изменении во время административного производства в письменной форме или в электронной форме через информационную систему.

При невозможности вручения под расписку заинтересованному лицу лично извещение может быть вручено под расписку кому-либо из совместно с ним проживающих совершеннолетних членов семьи, либо – при отсутствии таковых – органу самоуправления граждан или работодателю (администрации образовательного учреждения) заинтересованного лица. Лицо, принявшее извещение, обязано при первой возможности без промедления вручить его заинтересованному лицу.

Заинтересованное лицо, отказавшееся принять извещение, считается извещенным надлежащим образом. Отказ оформляется отметкой на извещении, которое возвращается в административный орган. Отметка об отказе заинтересованного лица принять извещение удостоверяется органом самоуправления граждан или работодателем (должностным лицом администрации образовательного учреждения) заинтересованного лица либо подписями не менее двух граждан.

Административный орган несет бремя доказывания факта надлежащего извещения.

Статья 34. Доказательства в административном производстве

Доказательствами в административном производстве являются любые данные о фактических обстоятельствах, имеющие значение для правильного разрешения административного дела.

Должностное лицо административного органа, рассматривающее административное дело, осуществляет сбор доказательств, необходимых для объективного, всестороннего и правильного рассмотрения данного дела.

Административный орган не вправе предъявлять требования к форме документов, представляемых в качестве доказательств участниками административного производства, за исключением случаев, когда форма документов определена законодательством.

Статья 35. Оценка доказательств

Административный орган принимает к рассмотрению только те доказательства, которые имеют значение для правильного разрешения административного дела.

Административный орган оценивает каждое доказательство на предмет достоверности, относимости и допустимости и всю совокупность доказательств в части достаточности.

Обстоятельства, которые по закону должны быть подтверждены определенными средствами доказывания, не могут подтверждаться никакими другими средствами.

Статья 36. Сроки административного производства

Если иное не предусмотрено законодательством, административный орган рассматривает административное дело и принимает административный акт в возможно короткие сроки, но не позднее тридцати рабочих дней со дня регистрации заявления в административном органе, а в случае принятия административного акта по инициативе административного органа – со дня надлежащего извещения адресата о начале административного производства.

Предельные сроки принятия административных актов по инициативе административных органов устанавливаются законодательством.

Срок административного производства может быть продлен административным органом в случаях, предусмотренных законом.

Течение срока административного производства начинается со дня регистрации заявления в административном органе, а для принятия административного акта по инициативе административного органа – со дня надлежащего извещения адресата о начале административного производства.

При перенаправлении заявления уполномоченному административному органу по подведомственности течение срока административного производства начинается со дня поступления и регистрации административного дела в соответствующем компетентном административном органе.

Сроки административного производства исчисляются днями, месяцами и годами.

Если срок административного производства истекает в выходной (праздничный) день, то днем окончания срока считается следующий за ним рабочий день.

Статья 37. Приостановление административного производства

Административный орган вправе приостановить административное производство в случаях: невозможности рассмотрения административного дела до принятия судебного решения по делу, которое рассматривается в порядке гражданского, экономического, административного или уголовного судопроизводства;

смерти физического лица, участвующего в административном производстве, если допускается правопреемство, или реорганизации юридического лица, являющегося участником административного производства;

предоставления возможности устранения ошибок и представления недостающих документов;

отсутствия по уважительным причинам заинтересованных лиц, если их участие необходимо для окончания административного производства;

назначения административным органом экспертизы по ходатайству заинтересованного лица.

Извещение о приостановлении административного производства направляется заинтересованным лицам в течение одного рабочего дня. Извещение о приостановлении административного производства считается процессуальным актом.

Приостановление административного производства влечет приостановление течения сроков административного производства.

Статья 38. Возобновление административного производства

Административное производство возобновляется после устранения обстоятельств, послуживших основанием для его приостановления. Извещение о возобновлении административного производства направляется заинтересованным лицам в течение одного рабочего дня.

Со дня возобновления административного производства течение сроков административного производства продолжается.

Статья 39. Прекращение административного производства

Административный орган обязан прекратить административное производство, если:

административное дело не подлежит рассмотрению в административном органе;

административное дело с участием тех же участников административного производства, по тому же предмету и по тем же основаниям находится в производстве вышестоящего административного органа или в суде;

административное дело перенаправлено уполномоченному административному органу, либо административное дело с теми же участниками административного производства, по тому же предмету и по тем же основаниям находится в производстве другого административного органа, уполномоченного на его разрешение;

имеется административный акт данного административного органа, принятый по административному делу с теми же участниками административного производства, по тому же предмету и по тем же основаниям;

заявление или административная жалоба отзывается лицом, ее подавшим;

в результате изменения правового статуса (правового положения) участника административного производства принятие админи-

стративного акта по административному делу становится невозможным;

отсутствуют по неуважительным причинам заинтересованные лица, если их участие необходимо для окончания административного производства;

отсутствует заинтересованное лицо и не допускается в данном случае правопреемство в результате смерти физического лица или ликвидации юридического лица, участвующего в административном производстве.

Административное производство может быть прекращено и по иным основаниям в соответствии с законодательством.

Прекращение административного производства оформляется процессуальным актом.

Извещение о прекращении административного производства направляется заинтересованным лицам в течение одного рабочего дня.

Статья 40. Расходы, связанные с рассмотрением административного дела

Расходы, связанные с рассмотрением административного дела, несет административный орган, осуществляющий административное производство.

Расходы, связанные с оплатой осуществления в административном производстве дополнительных действий, в том числе связанных с участием лиц, содействующих разрешению административного дела, несет тот участник административного производства, по ходатайству которого они были осуществлены.

С подаваемых в административные органы заявлений может взиматься государственная пошлина или сбор в порядке и размере, установленном законодательством. Размер сбора устанавливается в пределах затрат административного органа на рассмотрение административного дела.

С административных жалоб государственная пошлина и сбор не взимаются.

ГЛАВА 3. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРОИЗВОДСТВО

Статья 41. Основания для начала административного производства

Основанием для начала административного производства является заявление (жалоба) заинтересованного лица или инициатива административного органа.

Административное производство считается начатым с момента регистрации заявления в административном органе.

В случае если основанием для начала административного производства является инициатива административного органа, административное

производство считается начатым с момента надлежащего извещения адресата.

Статья 42. Содержание заявления и требования к нему

Заявление, подаваемое в административный орган, должно содержать следующие сведения:

- 1) наименование административного органа, которому подается заявление;
- 2) фамилия, имя, отчество заявителя – физического лица, его место жительства, а если заявителем является юридическое лицо – его наименование и местонахождение (почтовый адрес), а также наименование (фамилия, имя, отчество) представителя и его адрес, если заявление подается представителем;
- 3) требование заявителя;
- 4) перечень прилагаемых к заявлению документов (если таковые имеются);
- 5) дата подачи заявления.

Заявление подписывается заявителем или его представителем. Если заявление подано представителем, к нему должна быть приложена копия доверенности или иного документа, удостоверяющего его полномочия.

В случаях, предусмотренных законодательством, заявление, подаваемое в интересах других физических и юридических лиц, кроме сведений, перечисленных в настоящей статье, должно содержать наименование лица (фамилия, имя, отчество), в интересах которого подано заявление, его адрес (почтовый адрес) и иную информацию, предусмотренную законодательством.

Законодательством могут быть предусмотрены и иные требования к заявлению и прилагаемым к нему документам.

Административный орган не вправе требовать от заявителя представления информации или документов, а также предъявлять к заявлению и прилагаемым к нему документам требования, не предусмотренные законодательством.

Заявления, подаваемые в электронной форме, должны содержать электронный адрес и единый идентификатор заявителя, а в предусмотренных законодательством случаях – электронную цифровую подпись и иные реквизиты.

Указание в заявлении электронного адреса является согласием заявителя на получение извещений в электронной форме через информационную систему.

Физические и юридические лица вправе подавать заявления также в устной форме, кроме случаев, прямо запрещенных законодательством.

Статья 43. Регистрация заявления

Заявление, поступившее в административный орган, подлежит регистрации в тот же день. Административный орган обязан выдать заявителю соответствующий документ (отмет-

ку), подтверждающий регистрацию заявления, а в случае подачи заявления в электронной форме – подтвердить регистрацию заявления электронным сообщением, ссылкой на соответствующую запись на официальном веб-сайте административного органа или иным способом, предусмотренным законодательством.

Отказ в регистрации заявления в административном органе не допускается.

Статья 44. Предоставление необходимой информации для подачи заявления в административный орган

Информация, необходимая для подачи заявления в административный орган, предоставляется должностным лицом или иным работником административного органа, в полномочия которого входит ее предоставление.

Справочная информация предоставляется, как правило, по вопросам:

- формы заявления;
- содержания заявления;
- перечня документов, необходимых для подачи заявления;
- последствий нарушения требований к форме и содержанию заявления;
- времени приема и выдачи документов;
- сроков и порядка рассмотрения заявления;
- порядка обжалования административных и процессуальных актов и действий.

Административный орган обязан обеспечить доступ к образцам заявлений и иным связанным с административным производством формулярам (бланкам), а также к инструкциям по их заполнению, в том числе посредством размещения их на официальном веб-сайте административного органа.

Административный орган обязан оказать необходимое содействие заявителю в соответствии с законодательством.

Статья 45. Устранение ошибок и представление недостающих документов заявителем

Если в заявлении имеются ошибки, которые могут быть исправлены, то административный орган предоставляет заявителю возможность и срок для их исправления.

Если в приложении к заявлению отсутствуют документы, требуемые законодательством или на которые ссылается заявитель, без которых принятие административного акта невозможно, административный орган должен дать возможность заявителю представить недостающие документы, установив для этого срок.

Срок, устанавливаемый административным органом для устранения ошибок и представления недостающих документов, не может быть менее пяти рабочих дней, если иное не предусмотрено законодательством. По ходатайству заявителя

административный орган должен продлить этот срок не менее чем на пять рабочих дней.

Течение срока административного производства приостанавливается на время устранения ошибок и представления недостающих документов.

Статья 46. Направление заявления заинтересованного лица уполномоченному административному органу по подведомственности

Заявление, поступившее в административный орган, в полномочия которого не входит принятие требуемого административного акта, в срок не позднее пяти дней направляется административному органу, который в соответствии с законодательством уполномочен рассматривать административные дела, с сообщением об этом заявителю.

Статья 47. Рассмотрение административного дела в заседании административного органа

Административное дело подлежит рассмотрению в заседании административного органа (далее – заседание) в случаях, предусмотренных законодательством.

Административное дело также может быть рассмотрено в заседании по инициативе административного органа или по ходатайству заинтересованного лица.

Статья 48. Протокол заседания

При рассмотрении административного дела в заседании в обязательном порядке ведется протокол.

Протокол заседания должен отражать все существенные обстоятельства рассмотрения административного дела. В протоколе заседания, в частности, указывается:

- 1) дата и место заседания;
- 2) время начала и окончания заседания, сведения о перерывах в заседании;
- 3) наименование административного органа, фамилия, имя, отчество должностного лица административного органа либо состав коллегиального органа, рассматривающего административное дело, и секретарь заседания;
- 4) фамилия, имя, отчество адресата – физического лица, его место жительства, а если адресатом является юридическое лицо – его наименование и местонахождение (почтовый адрес), наименование (фамилия, имя, отчество) представителя и его адрес, если в производстве участвует представитель, а также сведения о третьих лицах, участвующих в административном производстве;
- 5) сведения о явке лиц, участвующих в административном производстве;

6) сведения об извещениях и причинах неявки в заседание лиц, участвующих в административном производстве;

7) сведения о разъяснении заинтересованным лицам, участвующим в административном производстве, их прав и обязанностей;

8) процессуальные акты должностного лица административного органа либо председательствующего коллегиального органа, рассматривающего административное дело, принимаемые в ходе рассмотрения данного дела;

9) заявления и ходатайства заинтересованных лиц, участвующих в административном производстве, и сведения о результатах их рассмотрения;

10) сведения о представленных доказательствах, письменных заключениях экспертов, консультациях специалистов и другие;

11) объяснения заинтересованных лиц, участвующих в административном производстве, показания свидетелей, устные разъяснения экспертов по их заключениям, мнения специалистов, данные осмотра письменных и вещественных доказательств.

Заинтересованные лица, участвующие в административном производстве, вправе ходатайствовать о занесении в протокол заседания обстоятельств, которые они считают существенными.

При единоличном рассмотрении административного дела протокол заседания подписывается должностным лицом административного органа, рассматривающим дело, и секретарем заседания. В случае рассмотрения административного дела коллегиальным органом протокол подписывается председательствующим и секретарем заседания.

Статья 49. Отложение рассмотрения административного дела в заседании

Основаниями отложения рассмотрения административного дела являются:

неявка в заседание кого-либо из заинтересованных лиц, в отношении которых отсутствуют сведения о надлежащем извещении;

удовлетворение заявления об отводе должностного лица административного органа, уполномоченного рассматривать административное дело, или его отсутствие;

отсутствие в заседании заинтересованных лиц, участвующих в административном производстве, без которых рассмотрение административного дела не представляется возможным;

неявка заинтересованных лиц, надлежаще извещенных о времени и месте заседания, по причинам, признанным административным органом уважительными.

Административный орган вправе рассмотреть административное дело в отсутствие надлежаще извещенного заинтересованного лица, если административный орган признает причины неявки в заседание неуважительными, либо есть основания полагать, что заинтересованное лицо умышленно затягивает рассмотрение административного дела.

Заинтересованные лица вправе ходатайствовать о рассмотрении административного дела в их отсутствие.

Административный орган, откладывая рассмотрение административного дела, назначает время и место следующего заседания, о чем объявляет явившимся лицам под расписку. Не явившиеся в заседание и вновь привлекаемые к участию в рассмотрении административного дела лица извещаются о времени и месте следующего заседания.

Статья 50. Порядок рассмотрения административного дела в заседании

Рассмотрение административного дела открывается должностным лицом административного органа, а при коллегиальном органе – председательствующим. Затем заслушиваются устные объяснения участников административного производства.

Участники административного производства могут задавать друг другу вопросы.

После этого административный орган переходит к заслушиванию объяснений лиц, содействующих разрешению административного дела, и исследованию других доказательств.

Письменные объяснения участников административного производства, а также лиц, содействующих разрешению административного дела, должны быть оглашены в заседании.

Ходатайства заинтересованных лиц, участвующих в административном производстве, рассматриваются после заслушивания других участников административного производства.

Статья 51. Принятие административного акта по административному делу, рассмотренному в заседании

Должностное лицо административного органа или коллегиальный орган по итогам рассмотрения административного дела в заседании принимает административный акт.

В случае, когда принятие административного акта осуществляется на основании результатов рассмотрения других органов и должностных лиц, такое рассмотрение должно осуществляться в соответствии с требованиями настоящего Закона.

ГЛАВА 4. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АКТ

Статья 52. Форма административного акта

Административный акт принимается в письменной форме. Законодательством могут быть предусмотрены случаи, когда административный акт может быть принят в иной форме, в том числе путем выдачи другого соответствующего документа либо совершения определенных действий.

Письменный административный акт подписывается уполномоченным должностным лицом административного органа или членами коллегиального органа и скрепляется печатью административного органа.

Статья 53. Содержание административного акта

Административный акт должен быть законным, обоснованным, справедливым, ясным и понятным.

Административный акт должен содержать:

- 1) наименование административного акта и дату его принятия;
- 2) наименование и местонахождение (почтовый адрес) административного органа, принявшего административный акт;
- 3) информацию об участниках административного производства;
- 4) описание разрешаемого административным актом вопроса (описательная часть);
- 5) обоснование административного акта (мотивировочная часть);
- 6) изложение принятого решения (резоллютивная часть);
- 7) срок и порядок обжалования административного акта;
- 8) должность, имя и фамилию должностного лица (членов коллегиального органа) административного органа, принявшего административный акт.

В административном акте, принятом на основании административного усмотрения (дискреционного полномочия), могут быть предусмотрены:

- момент вступления в силу, утраты силы или срок действия определенного права или обязанности;
- указание на определенное событие или условие в будущем, с которым связано вступление в силу либо утрата силы права или обязанности;
- оговорка о сохранении за административным органом права отмены административного акта или права на дополнительные распоряжения в дальнейшем;
- дополнительные распоряжения, предписывающие адресату совершить, допустить совершение или воздержаться от совершения определенных действий.

Статья 54. Обоснованность административного акта

В мотивировочной части административного акта должны быть приведены все фактические и юридические основания принятого административного акта.

При обосновании административного акта административный орган не вправе ссылаться на доказательства, которые не были исследованы или не были приобщены к административному делу в ходе административного производства либо для ознакомления с которыми участникам административного производства не предоставлена возможность. Если при принятии административного акта административный орган наделен административным усмотрением (дискреционным полномочием), в мотивировочной части административного акта излагаются все оценки, доводы и суждения, обусловившие то или иное административное усмотрение (дискреционное полномочие), либо отказ от него. При этом административный орган должен обосновать соответствие принятого им административного акта принципам административных процедур.

Статья 55. Вступление в силу административного акта

Административный акт вступает в силу с момента надлежащего извещения адресата.

Надлежащее извещение адресата об административном акте осуществляется в порядке, предусмотренном в статье 33 настоящего Закона.

В предусмотренных законодательством случаях надлежащим извещением также признается официальное объявление административного акта заинтересованным лицам.

В случаях, когда, согласно законодательству, адресату должен быть выдан только соответствующий документ, выдача адресату документа приравнивается к надлежащему извещению об административном акте.

Если административный акт подлежит официальному опубликованию согласно требованию законодательства, он вступает в силу со дня официального опубликования.

Статья 56. Разъяснение административного акта и его исправление

Административный орган по ходатайству заинтересованного лица обязан разъяснить административный акт, не изменяя его содержания, а также по своей инициативе или по ходатайству заинтересованного лица исправить допущенные опiski и ошибки, не затрагивая существа административного акта.

За осуществление действий, предусмотренных частью первой настоящей статьи, государственные пошлины и другие обязательные платежи не взимаются.

Статья 57. Выдача соответствующего документа и его дубликата

В установленных законодательством случаях за выдачу соответствующего документа может взиматься сбор.

Порядок приостановления, возобновления и переоформления документов, выданных на основе административного акта, регулируется законодательством.

В случае утраты или порчи выданного документа по заявлению заинтересованного лица выдается новый документ или его дубликат в установленном законодательством порядке.

Административный орган обязан выдать (направить) новый документ или дубликат документа в срок не более пяти рабочих дней со дня получения заявления о выдаче документа или его дубликата, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. При этом сбор за выдачу дубликата документа не должен превышать половинного размера суммы, уплачиваемой за рассмотрение административным органом заявления в обычном порядке на дату подачи заявления о выдаче дубликата.

Размер сбора за выдачу нового документа или дубликата не должен превышать затраты на осуществление данного действия.

Статья 58. Прекращение действия административного акта

Административный акт прекращает свое действие в связи с:

истечением срока действия административного акта, если административный акт носит срочный характер;

наступлением условия, с которым административный акт связывает прекращение своего действия;

отменой административного акта;

исчезновением предмета регулирования.

Прекращение действия административного акта влечет прекращение действия выданных на его основании документов.

Статья 59. Отмена, изменение или признание недействительным административного акта

Административный акт может быть отменен или изменен по заявлению или административной жалобе заинтересованного лица административным органом, его принявшим, вышестоящим административным органом, а также в предусмотренных законодательством случаях и иными органами.

По собственной инициативе административный орган вправе отменить или изменить принятый им административный акт в случаях, когда необходимость в этом обусловлена изменениями в законодательстве, предотвращением угрозы об-

публичным интересам, обнаружением несоответствия административного акта законодательству и в иных случаях, предусмотренных законом.

Законодательством могут быть предусмотрены случаи, когда административные акты отменяются или изменяются только в судебном порядке.

В случае признания административного акта не соответствующим законодательству он должен быть отменен или изменен административным органом.

В случаях, когда доверие заинтересованного лица подлежит защите, вопрос отмены или изменения административного акта рассматривается в судебном порядке.

Доверие заинтересованного лица подлежит защите, если оно, полагаясь на законную силу административного акта, использовало имущество, полученное на основании административного акта, совершило сделку для распоряжения своим имуществом или иным образом воспользовалось выгодами и преимуществами, предоставленными административным актом.

Доверие заинтересованного лица не подлежит защите, если:

заинтересованное лицо не выполнило дополнительные обязанности, связанные с административным актом;

заинтересованное лицо не использовало по назначению предоставленные ему на основании административного акта денежные средства, вещь или право;

заинтересованное лицо знало о противоправности административного акта или не знало об этом по собственной вине;

административный акт был принят вследствие обмана, угроз или оказания иного противоправного воздействия на административный орган;

закон требует отмены административного акта без учета защиты доверия заинтересованных лиц.

В случаях, предусмотренных абзацами вторым – пятым части седьмой настоящей статьи, противоправный административный акт может быть отменен с обратной силой путем определения конкретного момента для его отмены либо аннулирования, если иное не предусмотрено законом.

Независимо от доверия заинтересованного лица административный акт, признанный не соответствующим законодательству, может быть отменен административным органом в случае, если его сохранение создает угрозу общественным интересам.

Заинтересованному лицу возмещается имущественный ущерб, возникший или ставший неизбежным по причине доверия законной силе административного акта.

Возмещение имущественного ущерба не должно превышать размер выгоды, которая причиталась заинтересованному лицу по содержанию административного акта. Требование о возмещении имущественного ущерба может быть предъявлено в течение одного года с момента извещения заинтересованного лица об отмене административного акта.

Административный акт, принятый в соответствии с законодательством, может быть отменен или изменен административным органом в случаях:

в соответствии с требованиями закона или если такая возможность прямо предусматривается самим административным актом;

если вследствие изменившихся позже фактических обстоятельств или на основании изменений в законодательстве административный акт необходимо отменить во избежание ущерба общественным интересам;

если с административным актом связаны дополнительные обязанности и заинтересованное лицо их не выполнило;

если заинтересованное лицо не использует по назначению переданные ему на основании административного акта денежные средства, вещь или право;

когда отмена или изменение осуществляется в пользу заинтересованного лица, которому адресован административный акт, и при этом не обременяются другие заинтересованные лица.

Не допускается отмена или изменение административного акта на соответствующих основаниях, когда имеются другие основания для повторного принятия административного акта такого же содержания.

Административный акт, принятый в соответствии с законодательством, может быть отменен с обратной силой путем определения конкретного момента для его отмены исключительно в случаях, предусмотренных абзацами вторым, четвертым и пятым части двенадцатой настоящей статьи.

Принимая административный акт об отмене или изменении ранее принятого административного акта, административный орган должен определить, в какой части и с какого момента утрачивает силу отменяемый или изменяемый административный акт.

Административный акт может быть признан недействительным судом в установленном законом порядке.

Статья 60. Процедура отмены административного акта

Отмена административного акта в пользу заинтересованного лица может осуществляться без проведения заседания.

Отмена административного акта вопреки интересам заинтересованного лица осуществляется путем его пересмотра в заседании, если иное не предусмотрено законом.

Если отмена административного акта осуществляется в пользу одного заинтересованного лица, но вопреки интересам другого заинтересованного лица, то применяются правила, предусмотренные частью второй настоящей статьи.

Статья 61. Возврат документов, вещей и денежных средств

В случае отмены административного акта документы, вещи и денежные средства, которые были выданы на его основе, подлежат возврату лицами, обладающими ими, если законом не предусмотрено иное.

**ГЛАВА 5. ПРОИЗВОДСТВО
ПО АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЖАЛОБЕ****Статья 62. Предмет административной жалобы**

Обжалованию в порядке, установленном в настоящей главе, подлежат:

- административные акты;
- процессуальные акты в случаях, если их обжалование предусмотрено настоящим Законом;
- административные действия, в том числе отказ в принятии административного акта или непринятие его в надлежащий срок.

Статья 63. Порядок административного обжалования

Заинтересованное лицо вправе подать административную жалобу в вышестоящий административный орган или в иной уполномоченный административный орган, который в соответствии с законодательством уполномочен рассматривать административные жалобы, через административный орган, принявший обжалуемый административный акт, процессуальный акт или совершивший административное действие.

Административный орган, получивший административную жалобу, в течение трех рабочих дней с момента ее поступления направляет административную жалобу вышестоящему административному органу или иному органу, уполномоченному рассматривать данную административную жалобу, вместе с административным делом.

В случае несогласия с результатом рассмотрения административной жалобы на административный акт в административном порядке или отсутствия вышестоящего административного

органа заинтересованное лицо вправе обжаловать административный акт в суд.

Законодательством может быть определен иной орган, в который может быть подана административная жалоба на административный акт.

Статья 64. Срок подачи административной жалобы

Административная жалоба может быть подана не позднее тридцати дней с момента надлежащего извещения об административном акте, процессуальном акте или с момента, когда заинтересованному лицу стало известно об административном действии, если иное не предусмотрено законом.

Срок подачи административной жалобы может быть восстановлен административным органом, рассматривающим жалобу, если он был пропущен по уважительной причине.

Статья 65. Форма и содержание административной жалобы

Административная жалоба подается в письменной, устной или в электронной форме и должна содержать:

- 1) наименование административного органа, принявшего административный акт;
- 2) фамилию, имя, отчество и место жительства заявителя (его представителя), подавшего жалобу, а для юридического лица – его наименование и местонахождение (почтовый адрес);
- 3) требования заявителя;
- 4) перечень прилагаемых документов (при наличии);
- 5) дату подачи заявления.

Административная жалоба подписывается заинтересованным лицом или его представителем. Если жалоба подана представителем, к нему должна быть приложена копия доверенности или иного документа, удостоверяющего его полномочия на подписание административной жалобы.

В случаях, предусмотренных законодательством, административная жалоба, подаваемая в защиту прав и законных интересов других физических и юридических лиц, кроме сведений, перечисленных в настоящей статье, должна содержать наименование лица (фамилия, имя, отчество), в интересах которого подана жалоба, и его адрес и иную информацию, предусмотренную законодательством.

Законодательством могут быть предусмотрены и иные требования к административной жалобе и прилагаемым к ней документам.

Административный орган не вправе предъявлять к административной жалобе и прилагаемым к ней документам требования, не предусмотренные законодательством.

При устном обжаловании физическое лицо должно предъявить документ, удостоверяющий его личность, а представитель юридического лица – документ, подтверждающий его полномочия и удостоверяющий его личность.

Жалобы, подаваемые в электронной форме, должны содержать электронный адрес и единый идентификатор заявителя, а в предусмотренных законодательством случаях – электронную цифровую подпись и иные реквизиты.

Указание в жалобе электронного адреса является согласием заявителя на получение извещений в электронной форме через информационную систему.

Статья 66. Рассмотрение административной жалобы

Административная жалоба рассматривается по правилам, предусмотренным главой 3 настоящего Закона.

При рассмотрении административной жалобы вышестоящий административный орган рассматривает административное дело в полном объеме.

Статья 67. Срок рассмотрения административной жалобы

Вышестоящий административный орган или иной уполномоченный орган обязан принять решение по административной жалобе в течение тридцати рабочих дней, если иное не предусмотрено законом.

В случае непринятия решения по административной жалобе в установленный срок заинтересованное лицо вправе обжаловать административный акт, процессуальный акт или административное действие в судебном порядке.

Статья 68. Отзыв административной жалобы

Лицо, подавшее административную жалобу, вправе ее отозвать до принятия решения по ней. Отзыв административной жалобы оформляется в письменной или электронной форме.

Статья 69. Решение по административной жалобе

По административной жалобе вышестоящий административный орган или иной уполномоченный орган вправе принять одно из следующих решений:

оставить обжалуемый административный или процессуальный акт без изменения;

внести изменения в обжалуемый административный или процессуальный акт;

отменить административный или процессуальный акт и при необходимости принять новый.

При невозможности или нецелесообразности принятия решений, предусмотренных частью первой настоящей статьи, при обжаловании

административных действий, а также в случаях, предусмотренных законодательством, вышестоящий административный орган или иной уполномоченный орган может обязать административный орган принять определенный административный акт, процессуальный акт или совершить определенное административное действие.

В случае несогласия с решением по административной жалобе заинтересованное лицо вправе обжаловать его в судебном порядке в течение тридцати календарных дней, если иное не предусмотрено законом.

Статья 70. Приостановление действия административного акта при обжаловании

Обжалование административного акта приостанавливает его действие и исполнение с момента регистрации административной жалобы в административном органе, если иное не предусмотрено законом.

ГЛАВА 6. ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО

Статья 71. Орган, обеспечивающий исполнение административного акта

Исполнение административного акта обеспечивает административный орган, его принявший, если иное не предусмотрено законодательством.

Статья 72. Срок добровольного исполнения административного акта

Срок, установленный административным органом для добровольного исполнения административного акта, не может быть менее пяти календарных дней со дня надлежащего извещения адресата о принятом административном акте, если иное не предусмотрено законодательством.

Статья 73. Способ добровольного исполнения административного акта

В рамках порядка исполнения, устанавливаемого административным актом, адресат вправе исполнить его наиболее подходящими для него законными способами и средствами.

Способ добровольного исполнения должен обеспечить надлежащее и своевременное исполнение требований административного акта.

Статья 74. Недопустимость принудительного исполнения административного акта

Принудительное исполнение административного акта осуществляется в порядке, установленном законодательством.

Никакие меры принудительного исполнения административного акта не могут применяться к лицу, добровольно исполняющему свои обязанности по административному акту надлежащим образом и в установленный срок.

Если под угрозой применения мер принудительного исполнения административного акта адресат выражает согласие исполнить его добровольно и приступает к исполнению своих обязанностей, то, пока адресат исполняет административный акт добросовестно и надлежащим образом, назначенная мера принудительного исполнения не должна приводиться в исполнение.

Полное исполнение адресатом своих обязанностей немедленно прекращает применение меры принудительного исполнения.

Статья 75. Меры принудительного исполнения

Административный орган в случаях, предусмотренных законом, вправе применить следующие меры принудительного исполнения:

денежное принуждение;

осуществление действий, предусмотренных административным актом, за счет должника административным органом или иным лицом;

непосредственное принуждение.

Мера принудительного исполнения должна быть оформлена исполнительным актом административного органа. Применение мер принудительного исполнения без принятия соответствующего исполнительного акта не допускается.

Административный орган при назначении меры принудительного исполнения должен руководствоваться принципами административных процедур.

Если назначенная мера принудительного исполнения не обеспечила надлежащего и своевременного исполнения требований административного акта административный орган вправе применить более жесткую меру принуждения.

Законом могут быть предусмотрены и иные меры принудительного исполнения.

Статья 76. Исполнительный акт административного органа

Исполнительным актом административного органа является процессуальный акт, обеспечивающий принудительное исполнение административного акта при его неисполнении адресатом надлежащим образом и в установленный срок. К исполнительным актам применяются требования и правила, предусмотренные главой 4 настоящего Закона, если иное не предусмотрено настоящей главой или иным законом.

Исполнительный акт принимается административным органом по собственной инициативе или требованию другого участника административного производства, в результате которого был принят исполняемый административный акт, в течение трех рабочих дней по истечении срока добровольного исполнения, если иное не установлено законом.

Исполнительный акт административного органа принимается только в письменной форме и должен быть в течение одного рабочего дня направлен адресату, а также лицу, требующему принудительного исполнения административного акта, в целях извещения в порядке, предусмотренном статьей 33 настоящего Закона.

В исполнительном производстве обязанным лицом является адресат, в отношении которого принят исполнительный акт за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей по административному акту, а взыскателем – лицо, в пользу или в интересах которого принят исполнительный акт.

Статья 77. Приведение в исполнение исполнительного акта

Исполнительный акт приводится в исполнение не ранее чем по истечении пяти дней с момента надлежащего извещения обязанного лица о его принятии, если иное не предусмотрено законом. При невозможности надлежащего извещения обязанного лица исполнительный акт вступает в силу и приводится в исполнение по истечении пяти дней с момента оформления факта невозможности надлежащего уведомления.

Статья 78. Денежное принуждение

Денежное принуждение может выражаться в назначении определенной суммы, подлежащей взысканию, или в виде пени за каждый просроченный день.

Предельные размеры денежного принуждения устанавливаются законодательством.

Статья 79. Исполнение действий, предусмотренных административным актом, за счет должника административным органом или иным лицом

Если предусмотренная административным актом обязанность выполнения какого-либо действия не исполняется адресатом, но его исполнение возможно со стороны другого лица, то административный орган может привлечь другое лицо для исполнения этого действия за счет обязанного лица. Орган, обеспечивающий исполнение административного акта, вправе, если это возможно, сам исполнить это действие за счет обязанного лица, если законом не предусмотрено иное.

Статья 80. Непосредственное принуждение

Если более мягкие меры не могут обеспечить исполнение административного акта или по объективным обстоятельствам не могут быть применены, то орган, обеспечивающий исполнение административного акта, вправе, при наличии у него соответствующих полномочий, в предусмотренном законом порядке

непосредственно принудить обязанное лицо к исполнению его обязанностей по административному акту, а при отсутствии таких полномочий – обратиться к уполномоченному государственному органу за содействием в приведении в исполнение соответствующего исполнительного акта.

Статья 81. Предупреждение о применении мер принудительного исполнения

Административный орган в случае, предусмотренном статьей 75 настоящего Закона, может направить обязанному лицу – предупреждение о применении меры принудительного исполнения и установить дополнительный срок для добровольного исполнения требований административного акта. Если обязанное лицо не исполняет свои обязанности в установленный дополнительный срок, административный орган применяет меру принудительного исполнения в течение одного рабочего дня.

Статья 82. Неисполнение административным органом своих обязанностей по административному акту

Если административный орган не исполняет свои обязанности надлежащим образом по принятому им административному акту в течение установленного административным актом срока исполнения или если такой срок не установлен в течение десяти дней со дня принятия административного акта, заинтересованное лицо вправе обжаловать такое неисполнение в порядке, установленном для обжалования административного акта.

Статья 83. Расходы в исполнительном производстве

Если иное не предусмотрено законом, расходы по принудительному исполнению административного акта возмещаются за счет обязанного лица.

ГЛАВА 7. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 84. Административные регламенты

Административные регламенты, учитывающие специфику деятельности административных органов по разрешению административных дел, принятию административных и процессуальных актов, исполнению административных актов, а также рассмотрению административных жалоб, утверждаются Кабинетом Министров Республики Узбекистан, если иное не предусмотрено законодательством.

Статья 85. Ответственность за нарушение законодательства об административных процедурах

Лица, виновные в нарушении законодательства об административных процедурах, несут ответственность в установленном порядке.

Статья 86. Обеспечение исполнения, доведения, разъяснения сути и значения настоящего Закона

Кабинету Министров Республики Узбекистан, Министерству юстиции Республики Узбекистан и другим заинтересованным организациям обеспечить исполнение, доведение до исполнителей и разъяснение сути и значения настоящего Закона.

Статья 87. Приведение законодательства в соответствие с настоящим Законом

Кабинету Министров Республики Узбекистан: привести решения правительства в соответствие с настоящим Законом;

обеспечить пересмотр и отмену органами государственного управления их нормативно-правовых актов, противоречащих настоящему Закону.

Статья 88. Вступление в силу настоящего Закона

Настоящий Закон вступает в силу по истечении двенадцати месяцев со дня его официального опубликования.

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

Проф. Д. М. Чечот

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ)¹

(Извлечения)

Prof. D. M. Chechot

ADMINISTRATIVE JUSTICE (THEORETICAL ISSUES)

(Extraction)

Глава II ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

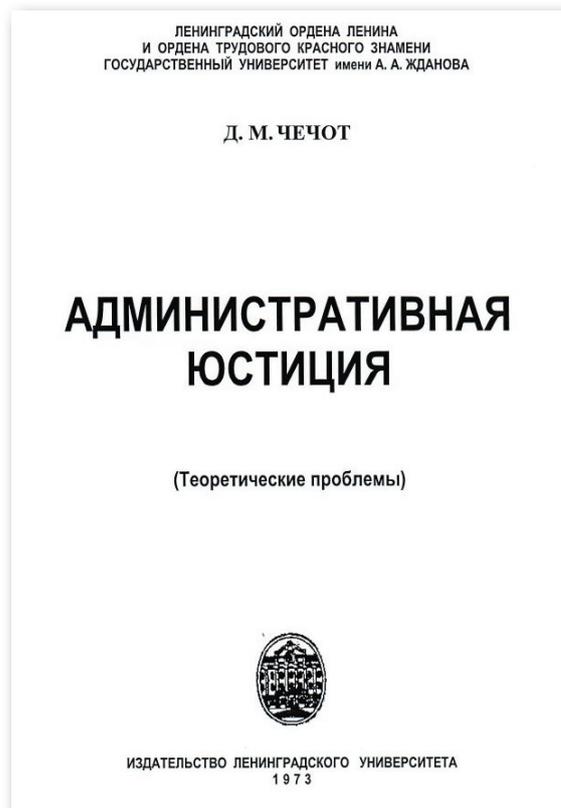
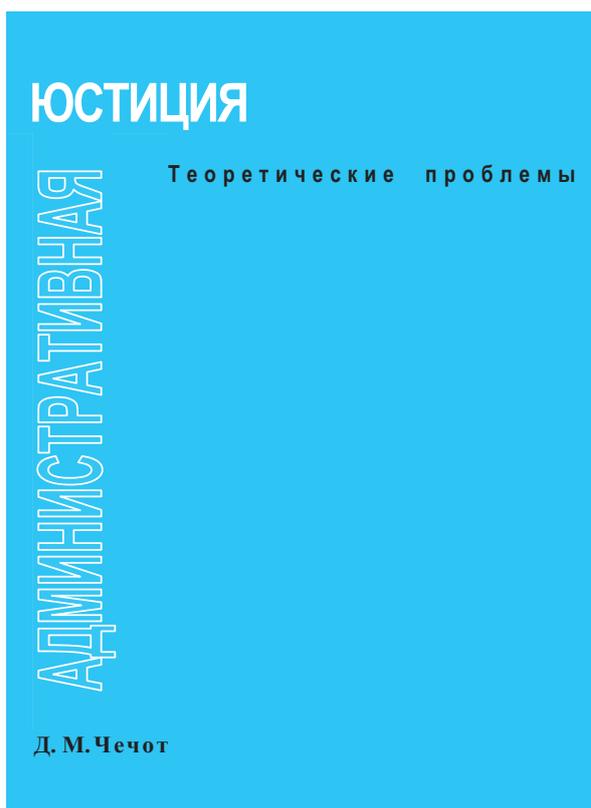
Административная юстиция стала складываться в большинстве стран во второй половине прошлого века. Она формировалась в разных странах индивидуально, с учетом имеющихся социальных условий и традиций, испытывая влияние сложившихся в этот период господствующих теоретических взглядов. В результате этого системы административной юстиции, сложившиеся в некоторых странах, существенно отличаются друг от друга. Эти различия серьезно затрудняют возможность определения самого понятия «административная юстиция». С точки зрения французской и немецкой доктрин, традиционный английский способ обжалования действий административных органов в общине суды, по мнению некоторых авторов, вообще не считался административной юстицией². В свою очередь немецкая буржуазная теория считает, что и французская система не может также быть с полным основанием названа «административной юстицией». В Германии конца прошлого века и в нынешней ФРГ считают немецкую систему антиподом французской³.

Естественно, что при отсутствии общего определения самого понятия «административная юстиция» вопрос о наличии одноименного института в социалистических странах решить очень затруднительно. Если в 20-е годы в нашей литературе много писали о необходимости развития административной юстиции в СССР, то с конца 20-х и до начала 60-х годов считалось, как правило, само собой разумеющимся, что в

условиях социализма для административной юстиции вообще нет места. Действительно, в СССР не сложилось административной юстиции по французскому, немецкому или английскому образцу, но это совсем не значит, что сам по себе институт административной юстиции у нас отсутствовал или что он несет в себе что-то специфически буржуазное. Как мы видели из сказанного в предыдущей главе, проблема подзаконности в деятельности органов государственного управления имеет значение как для капиталистических, так и для социалистических государств. Она, бесспорно, решается по-разному в условиях эксплуататорского и в условиях социалистического общества. Однако общая для любого государства проблема подзаконности в деятельности его органов предопределяет и возможность общего определения тех средств, способов и форм, которые призваны обеспечить такую подзаконность. Вот почему общее понятие административной юстиции имеет право на существование наряду с такими общими понятиями, как право, государство, правосудие, законность, суд и т. д.⁴. Поэтому прежде чем рассмотреть вопрос о системах административной юстиции, сложившихся в различных странах и социальных системах, мы считаем необходимым остановиться на понятии административной юстиции.

§ 1. Понятие административной юстиции

Сам по себе термин «административная юстиция» внутренне противоречив, так как соединяет различные по своей сущности понятия «администрация» и «юстиция». Администрация



(administratio) – это управление, руководство (с точки зрения характера деятельности), а применительно к соответствующим органам и лицам – это исполнительно-распорядительные органы государственного управления и их должностные лица. Юстиция (justitia) – это законность, справедливость, правосудие, а с точки зрения органов ее осуществляющих – это система судебных учреждений, судебное ведомство. Между управлением (administratio) и правосудием (justitia) существуют различия как в самом содержании деятельности, так и во внешних формах ее проявления.

Управление основано на предусмотренной законом компетенции каждого административного органа, в пределах которой административный орган действует либо в соответствии с прямым указанием закона (если оно имеется), либо по своему усмотрению. Законность должна являться определяющим и руководящим принципом деятельности администрации, однако в пределах законности и в рамках установленной законом компетенции администрация действует, руководствуясь принципом целесообразности⁵. Администрация составляет ткань государственного аппарата, она неотделима от него (хотя и может различаться по функциональному или отраслевому признаку), принцип подчинения нижестоящих звеньев администрации вышестоящим неотъемлемо присущ административным органам. Они осуществляют широкий комплекс правомочий,

в числе которых разрешение вопросов о праве (юрисдикционная деятельность) составляет лишь определенную часть, причем разрешение администрацией правовых вопросов может касаться как споров и правоотношений между другими лицами, так и отношений и споров между самой администрацией, с одной стороны, и другими лицами – с другой. Не все действия административных органов могут и должны совершаться в процессуальной форме.

Правосудие состоит в применении права к установленным в судебном процессе юридическим фактам. Осуществляя применение права, органы правосудия обеспечивают защиту права, одновременно оказывая воспитательное воздействие на участвующих в процессе лиц и на всех граждан. Это главная и единственная задача при осуществлении правосудия, никаких других функций органы правосудия не осуществляют⁶. Деятельность органов правосудия в силу особого характера задач, стоящих перед ними, выделена в особую отрасль государственной деятельности; органы правосудия формируются в особом порядке отдельно от других государственных органов и занимают по отношению ко всем этим органам особое положение. При рассмотрении конкретных дел судьи независимы и подчиняются только закону. Вся деятельность по осуществлению правосудия протекает только в детально регламентированной законом процессуальной форме.

Если с точки зрения перечисленных особенностей правосудия и управления попытаться раскрыть содержание термина «административная юстиция», то можно, видимо, прийти к такому его толкованию: административная юстиция это рассмотрение и разрешение вопросов и споров по управлению (администрация) органами, осуществляющими правосудие (юстиция)⁷. Подобное определение лишь в какой-то мере раскрывает содержание термина, но не дает еще ответа на вопрос о сущности самого понятия, самого института административной юстиции. Раскрыть содержание этого института вряд ли удастся, опираясь на те определения административной юстиции, которые даются в литературе. В большинстве случаев такие определения ориентируются на определенную национальную систему, в результате чего иные системы этим определением не охватываются. Поэтому мы выберем другой путь и пойдем не «от литературы», а «от законодательства», имея в виду, что за последнее столетие сложилось несколько систем административной юстиции. Рассмотрим наиболее типичные способы ее построения.

1. Для рассмотрения всех административных споров создаются административные суды, образующие специальную систему, – от судов низшей инстанции до судов средней и высшей инстанции. Такая система существует параллельно системе «общих» судов, рассматривающих уголовные и гражданские дела. Административные суды могут быть формально независимыми от административных органов (Австрия, ФРГ, Финляндия и др.), либо находиться у них в определенном подчинении (Греция, Италия, Франция и др.).

2. Для рассмотрения некоторых административных споров создаются в рамках отдельных ведомств административные суды, не составляющие единой системы. Одновременно заинтересованные лица сохраняют право на обращение в общий суд по любому административному делу (Англия, США, Канада, Австралия и др.).

3. Некоторые административные споры относятся законом к компетенции общих судов и рассматриваются там по общим правилам гражданского судопроизводства с отдельными изъятиями. Остальные споры рассматриваются в административном порядке соответствующими органами с соблюдением правил административного процесса (СССР и некоторые другие социалистические страны).

Как мы увидим далее, особенности административной юстиции в каждой стране очень существенны. Однако можно выделить несколько общих черт, которые характеризуют этот институт в целом⁸.

Во-первых, для всех систем административной юстиции характерно отнесение к ее ведению споров, возникающих в сфере административного управления между гражданами или юридическими лицами, с одной стороны, и административными органами – с другой. Круг и содержание этих споров индивидуальны в каждой отдельной системе административной юстиции, однако общим для всех споров является их административно-правовой характер⁹. В некоторых системах устанавливается принцип, по которому все административно-правовые споры могут рассматриваться в органах административной юстиции, в других к компетенции соответствующих органов отнесены лишь отдельные категории споров. Одни системы допускают рассмотрение только таких споров, в которых ставится вопрос о защите субъективного права, другие допускают также и возможность оспаривания законности нормативных актов, издаваемых органами управления. Как бы ни различались между собой отдельные системы, наличие (а) *спора об* (б) *административном праве* характеризует административную юстицию как спорную юрисдикцию по административным делам.

Во-вторых, во всех системах административной юстиции в качестве юрисдикционного органа используется орган, специально созданный и приспособленный к разрешению споров о праве. В одних случаях эту роль играют совершенно независимые от администрации общие суды, которые, помимо административных, могут разрешать и иные споры. В других случаях юрисдикционные функции возлагаются на специальные административные суды, организуемые вне системы административных органов и разрешающие административные споры различного характера. Возможно использование в качестве юрисдикционных органов специальных ведомственных «квасисудов», разрешающих споры только в пределах своего ведомства. Создаются также и определенные комбинации судебных и административных органов («особые юрисдикции» в Болгарии, например).

В теории высказываются по этому поводу самые различные суждения. В свое время по английской доктрине считалось, что подлинный контроль за административной деятельностью может быть осуществлен только посредством общих судов, поскольку всякий административный суд – это всегда привилегия прежде всего для администрации¹⁰. В последние десятилетия традиционный английский взгляд был существенно поколеблен практикой создания квасисудебных органов по разрешению административных споров как в самой Великобритании, так и в других

англосаксонских странах (США, Канада, Австралия, Новая Зеландия)¹¹. С другой стороны, высказывается мнение, что только административные суды, в составе которых есть специалисты и которые объединены в единую систему, формально независимую от администрации, способны обеспечить эффективный контроль за законностью в сфере государственного управления¹².

В-третьих, каждая система административной юстиции предполагает, что рассмотрение и разрешение административных споров происходит с соблюдением судебной процессуальной формы. В зависимости от соответствующей системы могут применяться гражданско-процессуальная, административно-процессуальная или, наконец, так называемая «квазисудебная» форма¹³.

Таким образом, суммируя изложенные выше признаки, можно сказать, что административная юстиция – это порядок рассмотрения и разрешения в судебной процессуальной форме споров, возникающих в сфере административного управления между гражданами или юридическими лицами, с одной стороны, и административными органами – с другой, осуществляемый юрисдикционными органами, специально созданными для разрешения правовых споров.

Предложенное определение показывает, что действующие в различных странах системы административной юстиции не позволяют связывать этот институт с обязательным наличием системы административных судов. В то же время мы полагаем, что рассмотрение и разрешение административных споров в рамках самой администрации не может рассматриваться в качестве одной из форм административной юстиции. С этой точки зрения ни прокурорский надзор, ни административный контроль нельзя отнести к «инструментам» административной юстиции. Об административной юстиции можно говорить лишь в том случае, когда разрешение административных споров осуществляется специальным юрисдикционным органом, который в той или иной степени отделен от так называемой активной администрации и действует в рамках соответствующей судебной процедуры.

Очевидно, что это общее понятие административной юстиции совершенно различно преломляется в законодательстве и судебной практике буржуазных и социалистических стран.

<...>

§ 4. Административная юстиция в СССР

Процесс создания различных форм правового (в том числе и судебного) контроля за деятельностью администрации в СССР может быть правильно понят и объяснен лишь в результате анализа целого ряда условий и обстоятельств,

которые прямо или косвенно влияли на развитие этого процесса.

Россия не знала разветвленной и развитой системы административной юстиции. Первой инстанцией являлись смешанные губернские присутствия, рассматривающие строго ограниченный круг административных дел (налоговые, о дорожной повинности, о нарушении полицейских постановлений). Второй и последней инстанцией являлся 1-й департамент Сената. В большом числе случаев 1-й департамент рассматривал дела по 1-й инстанции, хотя в законе его подсудность точно определена не была. В результате многие дела не проходили через присутствия (обычную 1-ю инстанцию). Это давало основание говорить, что административная юстиция в России (Сенат) является «куполом без здания и фундамента». Судебный процессуальный порядок в органах административной юстиции отсутствовал. Господствовал письменный принцип. Сенаторы назначались из «особ первых трех классов», причем не требовалось ни практического стажа, ни образования. Слушание дела, как правило, происходило с участием представителя заинтересованного министерства (стороны), которому наравне с судьями принадлежало право решающего голоса¹⁴. Попытка Временного правительства создать систему административной юстиции закончилась неудачей.

Слом буржуазно-помещичьей государственной машины в октябре 1917 г. естественно начал и ликвидацию всех институтов дореволюционной административной юстиции. Она ушла с исторической арены вместе с буржуазными судами, прокуратурой, адвокатурой и т. п. Однако если ликвидация буржуазного суда создала потребность в немедленной организации нового пролетарского суда (общегражданские и уголовные дела не исчезли в результате революции), то такой потребности в органах административной юстиции в первые месяцы революции не ощущалось. Те категории дел, которые прежде рассматривались в присутствиях и созданных Временным правительством административных судах, в большинстве просто исчезли, новые же конфликты и споры коренным образом отличались и по форме, и по содержанию от всего того, что было до революции.

Следует также учитывать особенности революционного периода ломки всех старых правовых институтов и создания новых. Административная юстиция может более или менее успешно функционировать лишь при наличии достаточно развитой правовой системы. Государственная власть в обстановке революции и начавшейся гражданской войны более всего была озабочена проблемой упрочения своих позиций и сокру-

шения сопротивления бывших господствующих классов. Хотя проблема подзаконности в деятельности администрации и возникла уже к концу первого года революции¹⁵, она в значительной степени еще решалась в пользу революционной целесообразности и усмотрения, основанных на правосознании трудящихся масс. Всякое ограничение революционной власти могло бы быть использовано не только трудящимися, но и представителями свергнутых классов. «Когда все трудящиеся, одухотворенные единым порывом, предполагались совершенно согласно действующими, а администрация рассматривалась только как выразительница этого общего единого духа, естественно, что возбуждение в это время вопросов о разрешении конфликтов между администрацией и трудящимися казалось бы диссонансом, свидетельствующим о том, что в смысле общего одухотворения не всё обстоит благополучно»¹⁶.

Немаловажное значение имел также и тот факт, что институт буржуазной административной юстиции считался неотъемлемой принадлежностью так называемого «правового государства», к которому марксистская доктрина не питала никакого уважения. Практика административной юстиции на Западе свидетельствовала о том, что с помощью названного института господствующий класс, с одной стороны, успешно вуалирует всё более расширяющийся произвол в области административной деятельности, а с другой – обеспечивает неприкрытое подавление трудящихся. Теория административной юстиции разрабатывалась в России в основном либеральными юристами кадетского толка, что также не способствовало популярности этого института в глазах революционной власти.

Необходимо, наконец, учитывать и проблему кадров. Создание системы административной юстиции в любом случае требует наличия достаточного количества специалистов, которые могли бы либо в рамках общих судов, либо в составе самостоятельных органов обеспечить достаточно квалифицированное рассмотрение административных споров. В известном письме В. И. Ленина «О “двойном” подчинении и законности» есть явный намек на необходимость судебного рассмотрения вопросов, связанных с законностью в действиях органов управления¹⁷. «С исключительным правом передавать дело на решение суда», – говорится в письме о правах прокурора по контролю за законностью решений местной власти. В этом же письме мы находим и косвенное объяснение того факта, почему органы административной юстиции в широком плане тогда не были созданы, хотя сам В. И. Ленин признавал: «Госаппарат вообще: из

рук вон плохо; и и же буржуазной культуры»¹⁸. В стране явно не хватало квалифицированных кадров. В. И. Ленин пишет о необходимости найти «около десяти человек, которые будут осуществлять центральную прокурорскую власть», и сомневается в том, что можно найти хотя бы сотню прокуроров для подобной работы. «Если отступить от этого, – это значит под сурдинку провести тот взгляд... будто у нас уже так высоко развиты культурность и неразрывно связанная с нею законность, что мы можем ручаться за наличность у нас сотни прокуроров, совершенно безупречных с точки зрения того, что они никогда никаким местным влияниям не поддадутся и сами собой будут устанавливать единообразную законность во всей республике»¹⁹.

С учетом всех перечисленных обстоятельств и следует оценивать те первые шаги, которые предпринимались в стране с целью создания органов административной юстиции. Эти обстоятельства в определенной степени объясняют и последующее развитие законодательства и теоретических взглядов на проблему административной юстиции в СССР.

Первый проект создания административного суда относится еще к 1918 г. Он был разработан в наркомате Госконтроля и предусматривал создание особого Комитета по рассмотрению жалоб при Государственном контроле, а также местных отделений Комитета²⁰. В 1921 г. Институтом советского права при МГУ, а в 1922 г. НКЮ УССР тоже разрабатывались проекты создания органов административной юстиции²¹. В литературе этого времени высказывалось решительное требование организации системы административных судов. Так, в журнале «Пролетарская революция и право» указывалось, например: «Для РСФСР настоятельно встает вопрос об административной юстиции... принципиальных возражений здесь каких-нибудь привести нельзя, и создание административного суда нисколько не противоречит тем основным принципам, на которых строится советская юстиция вообще. Административные суды должны принять на себя задачу, которая была поставлена перед Бюро жалоб РКИ. С введением административных судов будет сделан важнейший шаг в смысле обеспечения законности. Нужно только, чтобы административный суд обладал должным авторитетом и должной независимостью от тех учреждений, действия коих он будет рассматривать»²². Подобные же предложения высказывались и в других работах²³. Показательно, что выступающие за создание развернутой системы административной юстиции в СССР в основном ориентировались на немецкую или французскую системы административных судов. Это дало основание Е. Носову сказать,

что сторонники административной юстиции «тщатся влить вино новое в мехи старые»²⁴. В статье Е. Носова наряду с безусловно правильными развивались и далеко не бесспорные, а иногда и просто ошибочные положения, которые, между прочим, наложили определенный отпечаток на отношение к административной юстиции в последующие годы. Действительно, многие предложения о создании административной юстиции в СССР тяготели к западным образцам. Так, М. Д. Загряцков, например, явно преувеличивал достоинства французского Государственного совета как органа, стоящего «на страже объективного права»²⁵. Однако нельзя не видеть, что сама практика законодательства первых лет Советской власти давала определенные основания предполагать, что процесс развития административной юстиции пойдет по пути создания системы именно административных судов. Декрет ВЦИК от 9 апреля 1919 г.²⁶ предусматривал создание специального административного аппарата для разбора жалоб. Постановлением НК Госконтроля от 4 мая 1919 г. было организовано Центральное бюро жалоб²⁷, а постановлением от 24 мая 1919 г.²⁸ – местные Бюро жалоб. В этих первых постановлениях роль Бюро жалоб сводилась в основном к приему и концентрации жалоб, а также к контролю за рассмотрением жалоб в соответствующих ведомственных органах. Последующее развитие показало, что практика стремится превратить Бюро жалоб в органы по расследованию и разрешению жалоб и не удовлетворяется «направляющей функцией» бюро. Это стремление практики нашло отражение в постановлении ВЦИК от 30 июня 1921 г.²⁹, в котором, в частности, говорилось: «1) Жалобы и заявления, как общее правило, проходят через местные Бюро и разрешаются по возможности на месте...» В Инструкции РКИ прямо отмечалось, что все поступающие в Бюро жалобы разрешаются самими Бюро по существу, за исключением жалоб на уисполкомы, каковые для отмены соответствующих обжалованных действий направляются в губисполкомы... В течение нескольких лет Бюро жалоб функционировали не только как органы, ведающие приемом жалоб и заявлений (как общего, так и частного характера), но и как органы, «производящие расследование и разрешение жалоб»³⁰. Только в конце 1924 г. Бюро жалоб были закрыты.

Таким образом, анализируя законодательство первых лет революции и его интерпретацию в литературе, можно прийти к выводу, что институт административной юстиции не был чужд советскому строю, тем более что формы контроля за законностью в области государственного

управления складывались в СССР совсем не по западным образцам и наполнялись новым классовым содержанием.

К сожалению, с середины 20-х годов отношение к проблеме административной юстиции начинает изменяться. В уже упоминавшейся статье Е. Носова утверждалось, что институт административной юстиции, узаконяющий состояние спора и распри между трудящимися и администрацией, органически чужд советскому праву³¹. В последующие годы всё более твердо стало складываться мнение об административной юстиции как о чисто буржуазном институте, который в советском праве совершенно не применяется³². В подавляющем большинстве работ 40–50-х годов административная юстиция рассматривается как специфически буржуазный институт.

Между тем нет оснований ни для подобных выводов, ни для утверждений, что в социалистическом государстве «желание жаловаться – привилегия нетрудовых элементов», а поэтому для трудящихся проблема защиты их прав во взаимоотношениях с администрацией вообще не стоит, так как администрация и так видит смысл своего существования в том, чтобы предоставлять трудящимся все права и блага³³.

Административная юстиция так же, как и многие другие одноименные институты, которые используются в буржуазном праве, может иметь применение и действительно имеет применение и в условиях социализма. В начале мая 1918 г. Декрет СНК запретил введение военных трибуналов, так как представление о военном суде ассоциировалось у трудящихся с произволом и террором. Однако уже через несколько месяцев военные трибуналы стали возникать по инициативе армейских политических органов, а 14 октября 1918 г. Реввоенсовет Республики образовал Революционный военный трибунал Республики³⁴. Следовательно, сам по себе «военный суд» не несет обязательного признака буржуазности. Не несут в себе таких признаков и прокуратура, и адвокатура, и многие другие институты, которые создавались в нашей стране на совершенно новых принципах и наполнялись новым социальным содержанием. Так же обстоит дело и с административной юстицией.

С первых шагов своего существования Советское государство было озабочено обеспечением законности в сфере управления. Это наглядно прослеживается на примерах советского законодательства, многочисленных высказываниях В. И. Ленина, практике деятельности органов, осуществляющих контроль за законностью актов управления. Административная юстиция в

СССР развивалась сложным путем, и процесс ее развития и совершенствования, на наш взгляд, далеко не закончен. Условно историю ее развития можно разделить на несколько этапов. На первом этапе (1918–1924) законодатель рассчитывал обеспечить защиту прав и интересов граждан в сфере административного управления с помощью специальных органов (Бюро жалоб), стоящих особняком от так называемой активной администрации. Процесс преобразования Бюро жалоб в административные суды в силу целого ряда причин, о которых мы говорили в начале этого раздела, так и не завершился, да и сами Бюро жалоб были упразднены. В течение более десяти лет (1924–1937) законность в сфере управления обеспечивалась только установлением государственного, ведомственного и общественного контроля. Специальных органов, которые бы использовались для разрешения административных споров, в этот период создано не было. В 1937 г. законодатель отнес к ведению суда значительную категорию дел, имеющих административно-правовой характер. Таким образом, суд впервые стал широко³⁵ использоваться для контроля за законностью в деятельности административных органов. В этот период (1937–1961) суд действовал не столько как орган разрешения административных споров, сколько как орган предварительного контроля административных актов по взысканию недоимок, штрафов и т. п. Дела возбуждались, как правило, не по жалобам заинтересованных лиц, а по заявлениям самих государственных органов, которые должны были для производства взыскания получить санкцию суда.

В 1961 г. начался новый этап в развитии административной юстиции. Основным принцип возбуждения административных дел был существенно видоизменен: дела стали возбуждаться, как правило, по жалобам заинтересованных лиц³⁶. Законодатель (хотя и очень осторожно) вступил на путь расширения судебной юрисдикции по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Одновременно были усилены административно-процессуальные гарантии рассмотрения жалоб, подаваемых в ведомственном порядке или через общественные организации. Именно в этом направлении, на наш взгляд, и должна развиваться административная юстиция в нашей стране: 1) число административно-правовых споров, подведомственных суду, должно быть расширено³⁷; 2) в административных органах рассмотрение жалоб должно быть введено в рамки административного процесса, осуществляемого органами по рассмотрению и разрешению жалоб.

Нет никаких оснований считать, что в условиях социализма, когда сам государственный строй по своей сущности является строем, установленным в интересах подавляющей массы народа (трудящихся), споры между трудящимися и органами государства якобы исключаются. В первые послереволюционные годы некоторые полагали, что поскольку социалистическое государство само заинтересовано в осуществлении трудящимися их прав, то в условиях социализма происходит гармоничное сочетание интересов личности и государства, исключающее необходимость каких-либо особых органов для защиты прав личности от незаконных действий администрации. Из этого делались такие выводы: 1) при социализме нет почвы для субъективных публичных прав; 2) жалоба – это не притязание жалобщика к административному органу, а лишь извещение администрации о замеченном недостатке; 3) всякого рода процессуальные, гарантии при рассмотрении таких жалоб излишни, так как 4) в большинстве случаев в жалобах выражается «недовольство подавляемых классов»³⁸. Отголоски подобных взглядов встречались и в более поздний период. Учитывая, что вопрос этот имеет не только историческое, но и современное значение, ибо классовая борьба в социалистических странах отнюдь не снята с повестки дня, нужно выяснить действительное отношение социалистической власти к проблеме обеспечения законности в области управления и к защите прав и интересов граждан в этой сфере.

В. И. Ленин никогда не считал наш государственный аппарат свободным от недостатков. В 1923 г. он назвал его только слегка подкрашенным сверху³⁹ и подверг суровой и справедливой критике. За истекшие после этого почти пятьдесят лет советский государственный аппарат прошел большую школу и существенно усовершенствовался. Это, однако, не исключает того, что отдельные его представители могут допускать в своей деятельности нарушения закона и тем или иным способом ущемлять права и интересы граждан. В Программе КПСС указывается: «Аппарат социалистического государства служит народу и подотчетен народу. Недобросовестность работника, злоупотребления властью, бюрократизм должны решительно пресекаться и сурово караться, невзирая на лица»⁴⁰. В Отчетном докладе ЦК КПСС съезду партии указывается: «В большинстве своем работники государственного аппарата – квалифицированные, добросовестные, внимательные люди... Но надо признать, что есть еще и бездушные чиновники, волокитчики, грубияны. Их поведение вызывает справедливое

возмущение советских граждан. Партия, опираясь на поддержку общественности, решительно борется и будет бороться за повышение культуры работы аппарата управления»⁴¹. Поэтому отсутствие противоречий между личностью и государственной властью в целом совсем не исключает столкновения личности с отдельным органом власти или конкретным должностным лицом. По этим же соображениям жалоба на действия административного органа отнюдь не означает «выпада»⁴² против социалистической власти в целом. Это – законное притязание гражданина или юридического лица, обращенное, с одной стороны, к тому органу, который, по мнению жалобщика, совершил правонарушение, а с другой – направленное в тот юрисдикционный орган, который вправе разрешить этот спор и обеспечить защиту административных прав жалобщика.

Право на жалобу не есть в условиях социализма привилегия какого-либо класса. В. И. Ленин писал о необходимости «обязательно приучить население к тому, что дельные жалобы имеют серьезное значение и приводят к серьезным результатам»⁴³. В постановлении Наркомата Госконтроля от 4 мая 1919 г., которым было организовано Бюро жалоб, указывалось, что право на возбуждение жалобы имеют «все граждане без исключения». Классовый подход к проблеме взаимоотношений органов государства с гражданами состоит не в том, чтобы поставить представителей бывших господствующих классов вне рамок законности, а в том, чтобы нормативно закрепить тот стереотип общественных отношений, который отвечает интересам господствующего класса, с тем чтобы этому нормативному регулированию, выражающему волю господствующего класса, подчинялись как все граждане, так и государственные органы. В обеспечении законности в деятельности административных органов заинтересованы не только граждане, но и прежде всего сами органы государства, само советское общество⁴⁴. Вот почему проблема совершенствования административной юстиции в СССР тесно связана с вопросом о расширении процессуальных гарантий для лиц, права и интересы которых ущемлены действиями администрации⁴⁵. Речь идет о том, чтобы распространить гражданско-процессуальные гарантии на целую группу административных споров, которые сейчас рассматриваются в административном порядке, чтобы усовершенствовать и расширить административно-процессуальные гарантии для тех конфликтов, разрешение которых останется в ведении администрации.

<...>

Глава IV ОСНОВНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ, ВОЗНИКАЮЩИМ ИЗ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ (советский гражданский процесс)

Гражданское судопроизводство регулируется гражданским процессуальным правом, общие принципы которого распространяются на все институты права и все виды судопроизводства. В то же время для каждого вида судопроизводства характерны специфические средства и способы защиты права, а также определенные особенности судебной процедуры.

Это обстоятельство накладывает отпечаток на совокупность тех основных теоретических проблем, которые являются наиболее существенными для каждого из видов судопроизводств. Некоторые из этих проблем носят сравнительно общий характер, другие имеют значение лишь применительно к данному виду судопроизводства. Так, для производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, особенно существенной оказывается проблема, связанная с правовой природой производства, и обусловленный этим вопрос о выборе юрисдикционного органа для рассмотрения и разрешения административных споров. Во всех видах производства проблема подведомственности как в общетеоретическом плане, так и с точки зрения подведомственности отдельных категорий дел является одной из наиболее актуальных. Существенными являются и вопросы, связанные с возбуждением дела и последующими особенностями судебной процедуры.

§ 1. Правовая природа производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений

Пытаясь раскрыть правовую природу производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, мы тем самым выявляем сущность этого вида судопроизводства. Каждый вид судопроизводства представляет собой порядок рассмотрения определенной группы гражданских дел, которые характеризуются сравнительно единой материально-правовой природой⁴⁶. Материально-правовая природа дел накладывает свой отпечаток на средства, способы защиты и особенности судебной процедуры в каждом «из видов судопроизводств». Влияние материально-правового содержания дел на природу самого судопроизводства является в определенной степени относительным. Если бы каждый материально-правовой спор требовал специфических средств, способов и форм защиты, мы, видимо, столкнулись бы с необходимостью

стью образования не трех, а гораздо большего числа видов судопроизводств, так как не только каждая отрасль права могла бы претендовать на самостоятельную процедуру (гражданский, семейный, трудовой, колхозный, административный, финансовый и т. д. процесс), но такая проблема возникала бы и применительно к отдельным институтам или даже нормам материального права.

Между тем опыт показывает, что необходимости в таком всеобщем (абсолютном) отражении влияния материального права на процесс нет. Сходные между собой и достаточно однородные группы материально-правовых споров рассматриваются в рамках единой процедуры. Только существенные различия в природе споров обуславливают необходимость в определенных процессуальных особенностях.

Материально-правовая природа определенной группы споров обуславливает особые формы, средства, способы защиты и тем самым отнесение этой группы споров к соответствующему виду производства. Не ограничиваясь этим, она продолжает оказывать влияние на порядок рассмотрения дела, что может в свою очередь вызвать необходимость установления некоторых процессуальных особенностей рассмотрения дела уже в пределах вида судопроизводства.

Несмотря на все различия между видами судопроизводства, каждый из них является частью гражданского судопроизводства в целом. Все те особенности, которые характеризуют вид судопроизводства (средства защиты, особенности процедуры и т. д.), остаются особенностями гражданско-процессуального характера.

Каждый юрисдикционный орган действует по правилам своей процедуры, а поэтому любые исключения из общих правил остаются в пределах соответствующей отрасли процессуального права. Ошибочно относить к административному процессу те нормы, которые регулируют порядок рассмотрения административных дел в суде (А. Е. Лунев), или хотя бы те изъятия из общих правил, по которым они рассматриваются (Н. Г. Салищева)⁴⁷. Так же как административные органы не руководствуются нормами ГПК, если им приходится осуществлять защиту гражданских прав (ст. 6 ГК РСФСР), так и суд, разрешая административные дела, не руководствуется административно-процессуальными нормами.

Суд применяет в порядке гражданского судопроизводства нормы материального права различных отраслей. На основе этого применения и происходят разрешение спора, защита права, т. е. осуществление правосудия. В свою очередь применение материальной нормы может происходить в суде лишь в определенном процессуальном порядке и, следовательно, осу-

ществляется параллельно с применением норм процессуального права. Суд – единственный орган, уполномоченный на применение гражданско-процессуальных норм⁴⁸, а сами гражданские процессуальные нормы являются единственным основанием, определяющим процессуальную деятельность суда. Никаких других процессуальных норм, помимо гражданско-процессуальных (или уголовно-процессуальных при рассмотрении уголовных дел), в ходе осуществления правосудия суд не применяет.

Всякая процессуальная норма неразрывно связана с органом, ее применяющим, и той функцией, которую в данный момент этот орган осуществляет. Осуществление правосудия возможно только в том порядке, который предусмотрен нормами уголовно-процессуального и гражданско-процессуального права. Если в определенных случаях законодатель и возлагает на суд осуществление некоторых административных функций (дела о мелком хулиганстве и мелкой спекуляции, выселение тунеядцев, и т. д.), деятельность суда в этом случае носит административный характер и не является правосудием⁴⁹.

При рассмотрении жалоб на действия административных органов в порядке гражданского судопроизводства суд действует не в качестве административного органа, а в качестве органа правосудия и руководствуется нормами гражданского процессуального права во всем их объеме. Порядок рассмотрения названной категории дел подчиняется общим принципам гражданского процессуального права без каких-либо исключений. Что касается детализации этого порядка, то совокупность норм, его регулирующих, образует самостоятельный вид гражданского (а не административного) судопроизводства. Суждения об административно-процессуальном характере норм, регулирующих порядок рассмотрения в суде административных дел, были бы правильны только в том случае, если бы законодатель наряду с общими судами учредил административные суды, обособленные от общей судебной системы и действующие по правилам своей самостоятельной процедуры⁵⁰. В таких специальных административных судах судебная процедура бесспорно носила бы административно-процессуальный характер.

Особенность гражданско-процессуального регулирования состоит в том, что оно применяется к различным материально-правовым отношениям (гражданским, семейным, трудовым, административным и т. п.) и определяет единый гражданско-процессуальный порядок рассмотрения всех видов соответствующих споров. Материально-правовые особенности дел могут обуславливать отдельные частные про-

цессуальные особенности их рассмотрения либо образование отдельных видов судопроизводств, но в целом судопроизводство по гражданским делам⁵¹ носит гражданско-процессуальный характер. Таким образом, следует прийти к выводу, что первым признаком производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, является его *гражданско-процессуальный* характер.

Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, неразрывно связано со спором об *административном* праве. Он обуславливается не столько участием в споре административного органа (хотя это и имеет значение), сколько сущностью правоотношений между административным органом и заинтересованным лицом. Административные органы могут находиться с гражданами, или организациями в правоотношениях различного содержания: административных, гражданских, земельных, финансовых, трудовых. Административные действия могут влечь в ряде случаев не только административные, но и иные (гражданско-правовые, например) последствия. Как справедливо отметил А. Т. Боннер, административные правоотношения могут быть осложнены элементами других правоотношений⁵². В подобных случаях спор утрачивает чисто административный характер и, приобретая признаки «спора о праве гражданском», должен рассматриваться в порядке искового производства. Именно такой характер имеют, например, дела о взыскании излишне выплаченных гражданам пенсий и пособий, споры, связанные с разрешением на обмен жилых помещений, дела о возмещении ущерба, причиненного административными действиями органов и должностных лиц, и т. п.

Всякое нарушение административными действиями гражданских прав может повлечь за собой возникновение «спора о праве гражданском», который по общим правилам определения подведомственности относится к компетенции суда, если хотя бы одной стороной в споре является гражданин (см. ст. 25 ГПК РСФСР). Никакого специального указания о подведомственности этих дел суду не требуется, наоборот, специальные указания необходимы на случай изъятия подобных дел из компетенции суда.

Поэтому стремление к тому, чтобы включить в число дел, возникающих из административно-правовых отношений, а следовательно, подлежащих рассмотрению в порядке, предусмотренном для этого вида судопроизводства, дела, «осложненные» элементами гражданско-правовых отношений, ведет, во-первых, к ошибочному представлению о том, что дела такого рода якобы подведомственны суду только в силу специаль-

ного указания в законе⁵³ (в то время как искомое производство не требует такого специального указания, исходя из приведенного выше – ст. 25 ГПК – общего принципа), а во-вторых, к тому, что в число дел, относящихся к исследуемому нами виду судопроизводства, включаются дела, в отношении которых закон никаких специальных правил судопроизводства не предусматривает. Таким образом, *административный* характер правоотношений «в чистом виде», не осложненный какими бы то ни было элементами других правоотношений, является отличительным признаком этого вида судопроизводства.

Другим существенным признаком производства по делам, возникающим из административных правоотношений, является его *спорный* характер. Исковое производство неразрывно связано со «спором о праве гражданском». Наличие спора о праве не является безусловной предпосылкой права на предъявление иска, хотя по многим делам выявление спорности в позициях сторон является обязательным. Субъект гражданского правоотношения в целом ряде случаев не может осуществить своих прав в отношении обязанного лица даже в том случае, если это лицо согласно с иском (признание договора недействительным, признание брака недействительным, и т. д.). Административный же орган всегда может сам осуществить и во многих случаях осуществляет свое право в отношении обязанного лица (изъятие запрещенных орудий ловли или охоты, отобрание водительских прав, наложение штрафа и его взыскание и т. д.). Обладая властными полномочиями и действуя в пределах своей компетенции, административный орган в силу своего особого положения в административном правоотношении должен быть относительно свободен в своих действиях.

Нет никакой необходимости устанавливать *предварительный* судебный контроль за любыми действиями административных органов, ибо предварительный судебный контроль неизбежно порождает рассмотрение судом бесспорных дел, в которых роль суда сводится к проверке абсолютно всех (из числа отнесенных к подведомственности суда) действий администрации. Практически это загромождает суды массой бесспорных дел. Так, например, в период, когда взыскание штрафов осуществлялось путем предварительного судебного контроля, ежегодное количество этих дел в судах страны колебалось (1957–1961 гг.) от 730 до 797 тыс. После изменения в 1961 г. порядка взыскания штрафов, отмены предварительного и установления последующего судебного контроля число дел (при том же примерно количестве налагаемых штрафов) сократилось в судах более чем в 80 раз и составляет сейчас

ежегодно (1965–1968 гг.) 9–11 тыс.

Введение принципа последующего судебного контроля по всем делам⁵⁴, возникающим из административных правоотношений, обеспечит действительную спорность этого вида судопроизводства и избавит суды от рассмотрения бесспорных дел.

Необходимо иметь в виду, что административно-правовой спор может носить как имущественный, так и неимущественный характер. До недавнего времени единственным примером неимущественных административных споров, подведомственных суду, в порядке исследуемого вида судопроизводства были дела о неправильностях в списках избирателей. В настоящее время к категориям неимущественных споров следует отнести и жалобы на постановления органов ГАИ о лишении водительских прав⁵⁵.

Задача суда при рассмотрении дел, возникающих из административно-правовых отношений, состоит в проверке законности и обоснованности действий административных органов. В литературе иногда утверждается, что помимо законности и обоснованности суд должен также в некоторых случаях проверять целесообразность действий административного органа⁵⁶. В связи с этим не может не возникнуть вопроса о сущности целесообразности вообще, о характере целесообразности в деятельности административных органов и о возможности судебного контроля в этой области. Проблема целесообразности имеет несколько сторон, а поэтому правильный ответ на поставленные вопросы может быть дан лишь после того, как мы определим, в какой мере вообще законность и обоснованность могут противопоставляться целесообразности.

Обычно говорят о «законности и целесообразности». Вопрос о соотношении целесообразности решения с его обоснованностью, как правило, не ставится, а если иногда и ставится, то не находит должного разрешения⁵⁷.

Целесообразность действия (решения, постановления, распоряжения и т. д.) означает соответствие его определенным целям. Целесообразное действие обеспечивает достижение цели наилучшим (оптимальным) способом. «Цель... выступает в качестве отправного начала и ближайшей побудительной силы в развитии советского правотворчества и вместе с тем представляет собой его завершение, ради которого и создается данный правовой акт»⁵⁸. Проблема целесообразности возникает как в области правотворчества, так и в процессе применения права. Всякий закон *должен быть* целесообразен, т. е. обеспечивать максимально возможное, эффективное воздействие на общественные отношения. Это, однако, не означает,

что всякий закон *является* целесообразным и эффективным⁵⁹. Нецелесообразность закона может быть либо результатом его ошибочности, либо следствием изменения общественных отношений и условий, в которых применяется закон⁶⁰. Именно это обстоятельство и вызывает к жизни проблему соотношения принципов «законности» и «целесообразности». Советская правовая наука разрешила этот вопрос в пользу принципа социалистической законности. Как бы ни был «плох» или «нецелесообразен» действующий закон (объективно или только с точки зрения лица его применяющего), он подлежит безусловному применению, ибо, как правильно писали еще в 1948 г. А. Е. Лунев, С. С. Студеникин и Ц. А. Ямпольская, – «точное соблюдение закона является наивысшей целесообразностью»⁶¹. Из этого можно сделать только такие выводы: никакой целесообразности за пределами действующего закона быть не может; всякое законное решение целесообразно, а если решение незаконно – оно нецелесообразно; целесообразных, но незаконных решений⁶² быть не может. Это означает, что, проверяя законность решения, мы тем самым проверяем и его целесообразность (в указанном выше смысле).

Необходимо, однако, иметь в виду, что закон не может исчерпывающе урегулировать все возможные варианты поведения и предусмотреть каждый шаг лица, осуществляющего применение права. В рамках закона возможно усмотрение, возможен выбор наиболее целесообразного решения вопроса. Очевидно, что в таком случае суждение о законности решения не может предопределить вывода о его целесообразности, так как сам закон допускает возможность выбора нескольких решений, каждое из которых будет законным. В подобном случае можно столкнуться с законным, но нецелесообразным решением, ибо закон предусматривает вариант другого, более целесообразного решения. Всякое решение административного органа должно быть не только законным, но и обоснованным. Между понятиями законности и обоснованности много общего и можно даже сказать, что необоснованное решение одновременно является и незаконным. В теории эти два понятия обычно различаются следующим образом: *обоснованность* связывается с полным и достоверным установлением фактических обстоятельств дела, с правильными выводами из установленных обстоятельств; *законность* определяется правильностью применения норм материального и процессуального права. Из этого следует, что вопрос о целесообразности решения полностью «перекрывается» вопросом о его обоснованности.

Избирая вариант допускаемого законом усмотрения, соответствующий орган обязан должным образом обосновать свое решение. Любое решение представляет собой акт, которым на основании установленных фактов и примененных к ним норм права определяются права и обязанности и вытекающее из них поведение участников спора. Если соответствующий орган в пределах допускаемого законом усмотрения избирает один из вариантов решения (снижает наказание ниже низшего предела, назначает наименьший или, наоборот, наивысший размер штрафа, и т. д.), он обязан должным образом это мотивировать, т. е. обосновать. Следовательно, проверяя целесообразность решения, мы тем самым проверяем его обоснованность. Это не значит, что целесообразность и обоснованность – тождественные понятия. Проверка обоснованности решения – это не только проверка его целесообразности, так как обоснованность включает в себя как полноту выясненных фактических обстоятельств и их значение для дела, так и доказанность установленных фактов и т. п. Но проверка обоснованности принятого решения невозможна без проверки его целесообразности, а проверка целесообразности есть тем самым и проверка одной из сторон обоснованности. Вот почему мы считаем, что, ставя перед судом задачу проверки законности и обоснованности решений административных органов, мы тем самым ставим перед ним и задачу проверки целесообразности решения.

Вопрос о проверке судом обоснованности действий административных органов имеет принципиальное значение и не представляется простым и само собой разумеющимся. В свое время задачи суда при рассмотрении дел, возникающих из административно-правовых отношений, видели в проверке только законности действий административных органов⁶³. Для таких взглядов были соответствующие основания в законодательстве. Так, до 1961 г. суды не имели права проверять вопрос о степени виновности оштрафованного, о соответствии размера штрафа, тяжести проступка. В соответствии с этим суды не имели права снижать размер штрафа. Необходимо иметь в виду, что вопрос о компетенции суда в части проверки обоснованности решения административного органа связан с вопросом о полномочиях суда относительно разрешения административно-правового спора. Как только закон разрешил суду снижать размер штрафа в зависимости от тяжести совершенного проступка, личности виновного и его имущественного положения, стало очевидным, что осуществить это право суд сможет только в результате исследования всей фактической стороны дела и, следовательно, в

результате проверки обоснованности решения административного органа⁶⁴. В то же время проверка обоснованности действий административных органов не предопределяет решения вопроса о предоставлении суду полномочий по изменению административного акта.

Можно предположить возможность двух вариантов: 1) суд проверяет законность и обоснованность административного акта и на основании этой проверки имеет право отмены административного акта (или признания его недействительным); 2) суд, проверив законность и обоснованность акта, имеет право на принятие самостоятельного решения по административному делу. В первом случае, разрешая административно-правовой спор о законности и обоснованности акта, суд ограничен в своих правах по урегулированию административно-правового отношения. Во втором случае на суд ложится обязанность разрешения административного дела по существу. Нам представляется, что второй путь неизбежно ведет к тому, что суд подменяет администрацию, а судебное решение превращается в административный акт. Поэтому, выступая за необходимость проверки судом законности и обоснованности административного акта, мы считаем, что полномочия суда в отношении административного спора должны быть определенным образом ограничены. Очевидно, что некоторые административные действия вообще могут быть совершены только административными органами и не могут ни при каких условиях совершаться судом. Суд, например, не может возвратить лицу отобранные у него ГАИ водительские права, не может осуществить прописку или назначить пенсию, и т. д. Если устанавливать в подобных случаях судебный контроль⁶⁵, ясно, что полномочие суда может состоять лишь в признании незаконным или необоснованным соответствующего административного акта. Такое решение суда должно быть обязательным для административного органа, но само административное действие должен совершать административный орган, а не суд.

Специфика предмета судебного разбирательства: административно-правовой характер правоотношений, особое положение субъектов спора, особые средства и способы защиты, особая роль и значение в обществе органов администрации, и т. д., – обуславливает необходимость специального урегулирования порядка рассмотрения административных дел в суде. Этот порядок, подчиняясь общим принципам гражданского судопроизводства, должен учитывать особенности каждой отдельной категории административных споров и в соответствии с этим

устанавливать определенные дополнения или изъятия из общих правил судебной процедуры.

Таким образом, *производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений*, – это вид гражданского судопроизводства (гражданского процесса) по специально отнесенным к ведению суда категориям дел по спорам об административных имущественных или неимущественных правах, состоящий в проверке законности и обоснованности административных актов и отличающийся особенностями судебной процедуры.

Предложенное определение исследуемого вида судопроизводства показывает, что мы видим перспективы развития этого производства в сфере гражданско-процессуальных, а не административно-процессуальных отношений. Идея создания системы административных судов для рассмотрения споров в области государственного управления не представляется нам приемлемой как по теоретическим, так и по практическим соображениям. В самом начале революции и не без влияния западных правовых доктрин выдвигались предложения о создании административных судов в центре и на местах. Правильно подчеркивая, что сам по себе институт административной юстиции не несет в себе ничего специфически буржуазного, а поэтому вполне совместим с советским укладом, авторы проекта Положения о Верховном административном суде (ВАС) видели только один путь осуществления административной юстиции в Советской республике – создание системы административных судов. «Поворот на новый курс экономической политики делает введение административных судов... ударной задачей»⁶⁶. По целому ряду причин, указанных нами выше (см. гл. 2), эта «ударная задача» не была решена и в последующие годы. Предложение о создании административных судов было вновь высказано уже в 1956 г. Выступая за перестройку системы административного обжалования, М. Д. Шаргородский предложил «заняться не описанием существующей системы административных органов, а разрешением вопроса о том, как должна быть построена система государственных органов и административного обжалования для укрепления социалистической законности»⁶⁷. Автор, к сожалению, никак не обосновал своего предложения. Из сказанного М. Д. Шаргородским можно только понять, что он считал нужным возложить на систему административных судов обязанности не только по восстановлению нарушенного права, но и обязанности по наложению административных взысканий на органы, учреждения и непосредственно виновных должностных лиц⁶⁸.

В литературе это предложение не встретило поддержки, хотя не все сделанные оппонентами возражения можно признать обоснованными. Так, И. С. Самощенко, оспаривая предложение М. Д. Шаргородского, указывал, что «судебное рассмотрение жалоб граждан на действия должностных лиц может дать действительный эффект лишь при условии, если оно будет осуществляться именно общими (народными) судами и в общем порядке (открыто, гласно и т. д.)»⁶⁹. В этом высказывании есть вывод, но нет доводов, тем более что и М. Д. Шаргородский полагал, что административные суды должны быть независимы, избираемы и действовать в условиях всех демократических принципов. Более существенные возражения были выдвинуты Н. И. Магидом. Возражая против создания административных судов, он указывал, что, во-первых, это существенно расширит государственный аппарат (что нежелательно); а во-вторых, административные суды столкнутся с большим числом жалоб, которые не носят правового характера и в которых вопрос стоит не о законности, а о целесообразности действий административного органа. Поэтому автор считал, что с целью обеспечения законности в области государственного управления нужно использовать «более рационально и в больших масштабах существующий судебный аппарат»⁷⁰.

К доводам Н. И. Магида можно добавить следующее. Если, решая проблему обеспечения законности в области государственного управления, больше всего думать об интересах граждан (а только так и нужно поступать), то следует признать, что граждане всегда заинтересованы в минимуме судебных учреждений и инстанций. В их интересах получить защиту субъективного права в едином и наиболее близком к населению народном суде. Далее. Опыт функционирования административных судов в некоторых странах показывает, что одной из наиболее сложных и острых проблем является проблема разграничения компетенции административных и общих судов, споры по этому поводу, неизбежная в связи с этим волокита и ущемление интересов граждан⁷¹. Необходимо, наконец, иметь в виду и определенные традиции. Советский народный суд с самого начала своего возникновения рассматривал дела самых различных категорий, в том числе административные дела. Вряд ли это нужно считать плохой традицией. Вот почему задача, на наш взгляд, состоит в том, чтобы, максимально усовершенствовав и расширив производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, использовать и далее общие суды для обеспечения законности в области государственного управления.

¹ Печатается по: *Чечот Д. М.* Административная юстиция : (теоретические проблемы). Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1973. 136 с. Орфография и пунктуация первоисточника сохранены. Все дальнейшие ссылки – автора текста.

² См.: *Andréadés Stzatis.* Le Contentieux administratif des Etats modernes. Vorwort von Gaston Jéze. Paris, 1934. С. 1–11.

³ В нашей литературе иногда, наоборот, утверждается, что административная юстиция является «чисто французским учреждением» (см.: *Крутоголов М. А.* Государственный строй современной Франции. М., 1958. С. 252).

⁴ Об общих понятиях см.: *Строгович М. С.* Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1966. С. 225–226.

⁵ В условиях эксплуататорских формаций в деятельности административных органов явно преобладает принцип целесообразности, понимаемый прежде всего с точки зрения интересов господствующего класса, а поэтому часто противоречащий действующему законодательству.

⁶ Если органам правосудия и приходится иногда осуществлять иные функции (например, функции управления или наложения административных взысканий), они в таких случаях действуют не как органы правосудия, а как административные органы.

⁷ Возможно и иное толкование термина: осуществление функции по правосудию (юстиция) административными органами (администрация). Учитывая, что во всех системах административной юстиции органы по разрешению административных споров отделены (хотя бы формально) от так называемой активной администрации, мы исключаем возможность такого толкования.

⁸ Об особенностях административной юстиции в социалистических и капиталистических странах мы будем говорить далее.

⁹ В некоторых странах в порядке административной юстиции разрешаются не только чисто административные, но и гражданско-правовые споры, если в них участвуют административные органы и гражданское правоотношение возникло в результате административных действий, например споры о возмещении ущерба, причиненного административными действиями. Но это исключение из общего правила.

¹⁰ См.: *Елистратов А. И.* Основные начала административного права. М., 1914. С. 308.

¹¹ См.: *Уэйд и Филлипс.* Конституционное право. М., 1950. С. 399–403; *Коллисон.* Неправосудные суды. М., 1961. С. 294 и сл.

¹² См.: *Stojanovic M.* Sudska kontrola akata uprave. Beograd, 1963. С. 8–12, 92–93.

¹³ Под «квазисудебной» формой понимается в англосаксонских странах процессуальная форма, которая отвечает принципам так называемого «естественного правосудия» (natural justice), к числу которых относятся: гласность, состязательность, возможность быть выслушанным, обязательность вынесения мотивированного решения, возможность обжалования его.

¹⁴ Об этом вопросе см.: *Корф С. А.* Административная юстиция в России : т. I и II. СПб., 1910; *Загряцков М. Д.* Административная юстиция и право жалобы. М., 1924. С. 30–32.

¹⁵ Об этом мы уже писали ранее (см. гл. I).

¹⁶ *Носов Е.* К вопросу о теории советской административной юстиции // Сов. право. 1925. № 4 (16). С. 75.

¹⁷ На эту сторону в содержании высказываний В. И. Ленина впервые обратил внимание в нашей литературе Б. Р. Левин (см.: *Левин Б. Р.* Роль суда в обеспечении социалистической законности в советском государственном управлении : дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1944. С. 134–136).

¹⁸ *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 45. С. 441.

¹⁹ Там же. С. 201.

²⁰ *Загряцков М. Д.* Указ. соч. С. 34–35.

²¹ *Левин Б. Р.* Указ. соч. С. 90.

²² С. К. Задачи правового строительства // Пролетарская революция и право. 1921. № 15. С. 84–85.

²³ *Елистратов А. И.* Об утверждении законности в советском строительстве // Сов. право. 1922. № 1; *Загряцков М. Д.* Указ. соч.; *Кобалевский В. Л.* Очерки советского административного права. М.-Л., 1924; и др.

²⁴ *Носов Е.* Указ. соч. С. 74.

²⁵ *Загряцков Д.* Указ. соч. С. 45–46.

²⁶ СУ. 1919. № 12. Ст. 122.

²⁷ Там же. № 23. Ст. 271.

²⁸ Там же. Ст. 272.

²⁹ Там же. 1921. № 49. Ст. 254.

³⁰ Положение о РКИ. Ст. 16 // Там же. 1922. № 32. Ст. 384.

³¹ *Носов Е.* Указ. соч. С. 83.

³² См.: *Юридический словарь.* М., 1953. С. 15–16.

³³ *Носов Е.* Указ. соч. С. 74–75.

³⁴ См.: *Долотцев А.* Полвека на боевом посту // Сов. юстиция. 1968. № 23. С. 1.

³⁵ До этого суды рассматривали лишь некоторые споры административно-правового характера: жалобы на действия нотариусов, жалобы на действия судебных исполнителей.

³⁶ По заявлениям административных органов рассматриваются теперь только дела о взыскании недоимок.

³⁷ Одновременно суды должны быть освобождены от рассмотрения бесспорных дел.

³⁸ См.: *Носов Е.* Указ. соч. С. 74–83. Автор, между прочим, был очень озабочен тем, что Бюро жалоб может стать «как бы на защиту жалобщика» (см. об этом: Там же. С. 81).

³⁹ См.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 45. С. 383.

⁴⁰ Программа Коммунистической партии Советского Союза. М., 1962. С. 105.

⁴¹ Материалы XXIV съезда КПСС. М., 1971. С. 78.

⁴² Так трактовал жалобу на административные действия Е. Носов.

⁴³ *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 50. С. 224.

⁴⁴ См.: *Чхиквадзе В. М.* Государство, демократия, законность. М., 1967. С. 396–397.

⁴⁵ Необходимо отметить, что идея использования в условиях социализма институтов административной юстиции наиболее последовательно и доказательно разрабатывалась в последние годы Н. Г. Салищевой (см.: *Салищева Н. Г.* Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 137–157; *Ее же.* Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970. С. 118–130).

⁴⁶ Гражданское судопроизводство делится на три вида: исковое производство, производство по делам, возникающим из административных правоотношений, и особое производство.

⁴⁷ В своей последней работе Н. Г. Салищева в основном придерживается того же мнения, которое было высказано ею ранее (см.: *Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР*. С. 122).

⁴⁸ «Только суд как орган государственной власти из числа всех государственных органов вправе и в состоянии применять нормы гражданско-процессуального права...» (*Чечина Н. А. Нормы гражданского процессуального права и их применение* : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Л., 1965. С. 14).

⁴⁹ Возложение на суд административных функций, на наш взгляд, совершенно не оправдано. Каждый государственный орган должен заниматься своим делом: административные органы – осуществлять свои властные полномочия (в том числе и по привлечению к административной ответственности), а судебные органы – вершить правосудие. Дела об административных правонарушениях должны рассматривать и решать административные органы, а заинтересованным лицам должно быть предоставлено право обжалования отдельных административных решений в суд. Рассмотрение судами некоторых дел об административных правонарушениях в порядке, предусматривающем существенные изъятия из общих принципов правосудия, дискредитирует правосудие, так как, с одной стороны, лишает привлекаемых к ответственности лиц определенных процессуальных гарантий, а с другой – допускает возможность использования судебной формы с существенными изъятиями, колеблющим авторитет правосудия в целом. Это мнение было высказано нами ранее (см.: *Чечот Д. М. Проблема защиты субъективных прав и интересов в порядке неисковых производств советского гражданского процесса* : дис. ... д-ра юрид. наук. Л., 1969. Гл. IV). Такое же мнение высказывают Д. Н. Бахрах (см.: *Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности*. Пермь, 1969. С. 301–302) и Н. Г. Салищева (см.: *Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР*. С. 97).

⁵⁰ Такие суды, как мы показывали выше, действуют во многих буржуазных и некоторых социалистических странах. Вопрос о создании в СССР системы административных судов будет рассмотрен нами далее.

⁵¹ Понятие гражданского дела достаточно широко. Оно охватывает все дела, рассматриваемые в порядке гражданского судопроизводства, независимо от материально-правовой характеристики дела. С этой точки зрения к гражданским делам относятся и дела, возникающие из гражданских (в узком смысле слова) правоотношений, и дела, связанные с трудовыми, колхозными, административными и другими спорами, а также и дела особого производства, в которых могут устанавливаться юридические факты или состояния, имеющие не только гражданско-правовое значение.

⁵² *Боннер А. Т. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений* : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1966. С. 7.

⁵³ На ошибочность подобного взгляда указывает Пленум Верховного Суда СССР применительно к делам

о взыскании неправильно выплаченных пенсий (см.: *Сборник постановлений Пленума Верховного Суда СССР*. М., 1964. С. 35).

⁵⁴ Предварительный судебный контроль осуществляется сейчас только по делам о взыскании недоимок.

⁵⁵ См.: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 июня 1968 г. // *Сов. юстиция*. 1968. № 15. С. 29–30.

⁵⁶ *Боннер А. Т. Указ*. соч. С. 15 ; *Квиткин В. Т. Судебный контроль за законностью действий органов государственного управления* : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1967. С. 68.

⁵⁷ П. Ё. Недбайло опубликовал статью под названием «Вопросы обоснованности и целесообразности применения норм советского права». К сожалению, вопрос о соотношении обоснованности и целесообразности автором не только не разрешается, но даже не упоминается. Содержание статьи не соответствует ее названию и посвящено соотношению законности и целесообразности (см.: *Вопросы общей теории советского права*. М., 1960. С. 309 и сл.).

⁵⁸ *Керимов Д. А. Категория цели в советском праве* // *Правоведение*. 1964. № 3. С. 36.

⁵⁹ См.: *Пашков А. С., Чечот Д. М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления* // *Сов. государство и право*. 1965. № 8. С. 3 ; *Шаргородский М. Д. Система наказаний и их эффективность* // Там же. 1968. № 11. С. 53–54.

⁶⁰ См.: *Курьлев С. В. Совершенствование законодательства как условие строгого соблюдения принципа социалистической законности* // *Правоведение*. 1965. № 4. С. 17–19.

⁶¹ Социалистическая законность в советском государственном управлении. М., 1948. С. 57.

⁶² Мы имеем в виду любые решения по применению права, а не только судебные решения.

⁶³ См.: *Абрамов С. Н. Гражданский процесс*. М., 1948. С. 336, 338.

⁶⁴ Хотя прямо о проверке «обоснованности» решения административного органа в законе и не говорится.

⁶⁵ В отношении лишения водительских прав судебный контроль, как известно, частично установлен. В отношении других административных актов в литературе высказаны различные предложения.

⁶⁶ *Елистратов А. Об утверждении законности в советском строительстве* // *Сов. право*. 1922. № 1. С. 130. Здесь же был помещен проект Положения о ВАС (см.: Там же. С. 131–134).

⁶⁷ *Шаргородский М. Д. Закон и суд. Вопросы уголовного права и процесса* // *Ученые зап. ЛГУ*. Л., 1956. № 202. С. 20.

⁶⁸ Там же. С. 21.

⁶⁹ *Самощенко И. С. Охрана режима законности Советским государством*. М., 1960. С. 68 (примечание).

⁷⁰ См.: 40 лет советского права. Л., 1957. Раздел III: *Административное право*, т. II. С. 116 (Магид Н. И.).

⁷¹ См.: *Коллисон*. Указ. соч. С. 280–282.

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.