

# ЖУРНАЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИЗДАНИЕ

2019. № 4

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

**Махина С. Н.** Примирение сторон в административном  
судопроизводстве: новое в законодательстве, теории и практике.....5

### ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

**Носова Ю. Б.** Особенности упрощенного производства  
по административным делам ..... 12

### СУДЕБНАЯ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ СИСТЕМА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

**Беше-Головко К.** Модели административных квазисудебных  
органов: глобализация менеджмента против государственности..... 16

### ВЗГЛЯД СУДЬИ

**Сорокин Д. А.** Актуальные проблемы действующего  
законодательства о порядке взыскания налоговой задолженности..... 29

### Трибуна молодого ученого

**Вифлянцева А. О.** Субъекты оспаривания нормативных  
правовых актов .....34

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

..... 41

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

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

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

**Подписной индекс:**  
94234 Объединенного каталога  
"Пресса России"

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

Редактор **Ю. С. Гудкова**  
Компьютерная верстка **Л. О. Мещеряковой**

Подписано в печать 20.12.2019.  
Дата выхода в свет 27.12.2019.  
Формат 60×84/8. Уч.-изд. л. 5,9.  
Усл. п. л. 5,2. Тираж 150. Заказ 778

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

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

# JOURNAL OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS



SCIENTIFIC AND PRACTICAL EDITION

2019. № 4

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

**Makhina S. N.** Reconciliation of parties in administrative proceedings:  
new findings in law, theory and practice ..... 5

### PROCEEDINGS IN CERTAIN CATEGORIES

#### OF ADMINISTRATIVE CASES

**Nosova Yu. B.** The features of simplified administrative proceedings ..... 12

### JUDICIAL AND ADMINISTRATIVE SYSTEM IN FOREIGN COUNTRIES

**Béchet-Golovko K.** Models of administrative quasi-judicial bodies:  
globalization of management against statehood ..... 16

### JUDGE OPINION

**Sorokin D. A.** Actual problems of the existing legislation about  
the procedure for collection the tax debt ..... 29

### TRIBUNE OF THE YOUNG SCIENTIST

**Viflyantsev A. O.** Subjects of contesting normative legal acts ..... 34

**THE REQUIREMENTS TO THE MATERIALS, DIRECTED TO AN  
EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION** ..... 43

**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

# ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

УДК 342.9

С. Н. Махина

Воронежский государственный университет

## ПРИМИРЕНИЕ СТОРОН В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ: НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ, ТЕОРИИ И ПРАКТИКЕ

*В статье анализируются новые положения российского законодательства о примирительных процедурах в административном судопроизводстве; обосновывается целесообразность нового подхода в правовом регулировании судебного примирения; формулируются предложения о формировании и предлагаются некоторые элементы содержания теории судебного примирения в административном судопроизводстве.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* административное судопроизводство, административный процесс, судебное примирение, примирительные процедуры, соглашение о примирении сторон.

## RECONCILIATION OF PARTIES IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS: NEW FINDINGS IN LAW, THEORY AND PRACTICE

*The article analyzes the new provisions of the Russian legislation on conciliation procedures in administrative proceedings; the feasibility of a new approach in the legal regulation of judicial reconciliation is substantiated; proposals on the formation are formulated and some elements of the content of the theory of judicial reconciliation in administrative legal proceedings are proposed.*

*К e y w o r d s:* administrative proceedings, administrative process, judicial reconciliation, conciliation procedures, agreement on reconciliation of the parties.

25 октября 2019 г. вступили в силу изменения в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (за исключением отдельных положений, вступающих в силу в иные сроки), установленные Федеральным законом от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Следует отметить, что изменения, предусмотренные названным законом, затрагивают не только КАС РФ, но и такие значительные акты, как Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» (ст. 1); Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (ст. 2); Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» (ст. 3); Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (ст. 4); Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (ст. 5); Федеральный закон «Об исполнительном производстве» (ст. 6); Фе-

деральный закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (ст. 7). И касаются эти нововведения возможности урегулирования споров в различных областях жизнедеятельности посредством договорно-переговорного процесса – примирительных процедур (или медиаторинга), в том числе судебных.

Важно назвать и такой акт, логически обеспечивающий отдельные аспекты принятых изменений, как Федеральный конституционный закон от 26 июля 2019 г. № 3-ФКЗ «О внесении изменения в статью 5 Федерального конституционного закона “О Верховном Суде Российской Федерации” в связи с совершенствованием примирительных процедур», которым в п. 13.1 установлено, что Пленум Верховного Суда Российской Федерации теперь будет утверждать Регламент проведения судебного примирения, а также на основе предложений кассационных судов общей юрисдикции, апелляционных судов общей юрисдикции, верховных судов республик,

краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, окружных (флотских) военных судов, арбитражных судов. Пленум ВС РФ будет формировать и утверждать список судебных примирителей.

Правовым сообществом отмечается, что принятые законы направлены на более широкое применение способов урегулирования споров посредством примирительных процедур (причем подчеркивается важность добровольности волеизъявления сторон при выборе такого способа решения конфликта), в том числе осуществляемых при содействии суда в процессе судопроизводства. А Председатель Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству П. Крашенинников считает, что «предложенная система позволит сторонам с большей эффективностью прийти к взаимоприемлемому урегулированию споров, что положительным образом скажется не только на оптимизации судебной нагрузки, но, в первую очередь, на снижении конфликтности, укреплении социальных и деловых связей, развитии партнерских отношений и повышении правосознания граждан»<sup>2</sup>.

В ст. 8 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» приведены положения о медиаторинге<sup>3</sup>, вносимые в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. В связи с этим возникает вопрос: поскольку КАС РФ уже включал в свою структуру институт соглашения о примирении сторон, чем обусловлено его столь значительное расширение? Причем расширение, осуществленное не за счет дополнения или же уточнения имеющегося алгоритма реализации этого процессуального института, а посредством введения в КАС РФ новых для административного судопроизводства (как и в определенной степени для гражданского и арбитражного процессов, т. е. гражданского судопроизводства) подинститутов, правовых категорий и конструкций, таких как:

- примирительные процедуры;
- существо и преимущества примирительных процедур;
- принципы примирения сторон (принципы добровольности, сотрудничества, равноправия, конфиденциальности);
- соглашение сторон о выборе примирительной процедуры, определении условий ее проведения, кандидатуры посредника, в том числе медиатора, судебного примирителя;
- примирение сторон при исполнении судебного акта по административному делу;
- переговоры;

- посредничество;
- медиация;
- судебное примирение;
- судебный примиритель;
- иные примирительные процедуры (конкретно не названные в КАС РФ), применение которых в процессе административного судопроизводства не противоречит федеральному закону;
- соглашение по обстоятельствам;
- и некоторые другие.

Следует сказать, что для того чтобы субъекты процесса могли активно пользоваться названным набором процессуальных средств, каждое из них требует своего осмысления, детального уточнения смысла в ракурсе реализации в административном судопроизводстве и, конечно же, скрупулезного анализа зарождающейся правовой практики, которая и будет выступать мерилем эффективности предложенных нововведений.

В данной работе постараемся представить некоторые соображения относительно предложенных законодателем новелл.

Итак, первое, что стоит рассмотреть, – это *целесообразность введения расширенного перечня примирительных процедур в систему административного судопроизводства*. Представляется, что данный тезис обоснован, а появление в отечественном процессуальном поле более объемных возможностей для примирения сторон абсолютно своевременно (или даже, правильнее сказать, уже давно назрело) и обусловлено реалиями и тенденциями развития не только российского правового пространства, но и анализом динамики мировой практики. Судья Верховного Суда Российской Федерации, секретарь Пленума Верховного Суда Российской Федерации В. Момотов в этой связи справедливо отметил, что институт судебного примирения широко используется в различных странах, в частности в Германии, Канаде, Финляндии, Австралии, Республике Беларусь, Республике Казахстан, Словении, Нидерландах<sup>4</sup>, и обзор практики показывает его активное развитие. Так, в мире достаточно давно и широко применяются:

- переговоры (в различных организационно-правовых формах);
- посредничество (его формы также весьма разнообразны);
- так называемые «мини-процессы»;
- медиация;
- многочисленные вариации арбитража;
- независимое заключение эксперта;
- примирительное производство;
- судебные конференции;
- досудебные совещания по урегулированию споров;

- предварительная независимая оценка материалов дела;
- упрощенный суд «присяжных»;
- третейский суд;
- «частный суд»; и т. п.<sup>5</sup>

Примечательно, что в некоторых странах (например, Великобритания, Австралия, Бельгия, Германия, Греция, США) у судов имеется полномочие предписывать сторонам вступить в примирительный процесс на основе использования тех или иных способов альтернативного разрешения своего спора. При этом важно, что данное правомочие суда защищено, поскольку при отказе сторон от предписанных примирительных процедур в случае, если суд сочтет такой отказ необоснованным, к сторонам (стороне) может быть применена санкция в виде компенсации судебных расходов<sup>6</sup>.

Можно заключить, что российский законодатель не только наконец-то учел тенденции активного развития и реализации «примирительной» практики в зарубежных странах, но и включил в национальную нормативную систему положения, допускающие примирение сторон и по таким «нетрадиционным» для этого способа разрешения споров, как по спорам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений.

В связи с этим мы в общем-то согласны с мнением К. Н. Горшковой и С. С. Желонкина, отмечающих, что «...мировой опыт применения процедур примирения, свидетельствующий о положительной динамике мирного разрешения правовых споров, распространяется и в рамках российской правовой системы... Введение специальных субъектов (посредников) в качестве судебных примирителей для урегулирования споров в суде направлено на снижение рабочей нагрузки на судей, ее эффективное распределение»<sup>7</sup>. Однако с той частью их высказывания, где речь идет о снижении рабочей нагрузки на судей, согласиться принципиально не можем. Кстати, стоит заметить, что в различных работах (статьях, монографиях, тезисах и т. п.), равно как и в интервью, многие юристы и иные деятели в области права и политики нередко оперируют этим аргументом. Но возникает, по нашему мнению, резонный вопрос – неужели модернизация правового регулирования может и должна осуществляться в целях (пусть даже и опосредованных) «снижения нагрузки судей»? Думается, что такая линия рассуждений является весьма и весьма спорной. Количественные параметры судейского корпуса – это не абсолютная константа, они могут и должны изменяться. Число судей должно соответствовать потребностям социума, и в правовом государстве увеличение (точнее

– «не увеличение») числа судей не может быть обусловлено проблемами с «нехваткой» государственного финансирования, некачественным материально-техническим оснащением, отсутствием рабочих помещений (зданий судов, кабинетов судей) и пр. И уж тем более потребность в большем количестве судей не должна решаться посредством такой подмены, как увеличение нагрузки на действующих судей<sup>8</sup>. Казалось бы, это очевидные истины, если мы говорим о такой ветви власти, как судебная, к которой должно выработываться особое отношение и граждан и государства. Поэтому считаем, что «снижение нагрузки судей» рассматривать как аргумент в пользу расширения перечня примирительных процедур недопустимо, стоит говорить об «оптимизации» нагрузки суда/судей.

Итак, приведем несколько положений, подтверждающих целесообразность и своевременность введения в отечественное административно-процессуальное поле (административное судопроизводство) расширенного перечня примирительных процедур:

– *развитие принципа справедливости.* Особенность субъектного состава административного судопроизводства (сторона, наделенная властными полномочиями, и лицо, не обладающее властными полномочиями) в значительной степени является предпосылкой для формирования негативного представления у невластной стороны о заранее обусловленном несправедливом решении дела в пользу другой стороны, в пользу публичной власти. Думается, что возможность разрешения спора и достижения взаимоприемлемого результата в рамках примирительных процедур *самими* сторонами на основе *самостоятельного* выбора этих процедур, *собственного* мнения, *взаимных* согласований и уступок, но, тем не менее, подтвержденного судом, – есть хорошее средство, расширяющее восприятие гражданами принципа справедливости права и закона, справедливой реализации на основе принципа равенства своих процессуальных прав и обязанностей, т. е. процессуального статуса (ст. 137 КАС РФ);

– *развитие гуманистических и этических принципов, начал взаимодействия.* Поскольку сторона, «проигравшая» дело, всегда (в силу сложившихся в российском обществе традиционных представлений) воспринимается как виновная<sup>9</sup>, то это неизбежно сказывается на ее репутации, что особенно значимо для так называемых «властных субъектов» спора, т. е. органов публичной власти и их должностных лиц. Очевидно, что каждое «проигранное» властным субъектом дело в целом в социуме воспринимается как пресеченное нарушение законности со сторо-

ны публичной власти. А в случае «проигрыша» невластной стороны у нее нередко возникает негативное чувство к государственной власти в целом, в том числе к судебной («ну чего же еще можно было ожидать...», «рука руку моет...» и т. п.). Поэтому предоставляемая «властной» и «невластной» сторонам возможность обсуждать спорные вопросы в рамках примирительных процедур, строить диалог, находить взаимоприемлемое решение представляется весьма мощным средством формирования уважительного отношения сторон друг к другу, укрепления престижа государственной (публичной) власти, выстраивания взаимодействия сторон для преодоления возникшего конфликта в сфере государственного администрирования (ст. 137 КАС РФ);

– *оптимизация судебной нагрузки*. Поскольку стороны могут примириться как в целом, так и по отдельным элементам административного искового заявления (административным искам), достигнуть соглашения полностью или в части (признать иски, отказаться от исков), а также договориться по отдельным вопросам (признать факты, определить понимание, разъяснить спорные моменты), то «перевод» этих процессов в русло примирительных процедур позволит значительно сократить участие суда при их решении (иногда сложном, конфликтном, эмоциональном) в процессе переговоров, выработки договоренностей сторонами и т. п. Представляется, что в значительном числе случаев по результатам использования примирительных процедур суд будет осуществлять производство по уже «подготовленным» для четкого и быстрого разрешения по существу делам или же в части утверждения уже выработанного соглашения о примирении сторон;

– *повышение доступности (удешевление) административного судопроизводства*. Такая тенденция, думается, обуславливается тем, что в примирительных процедурах стороны могут участвовать самостоятельно, без привлечения адвоката и/или представителя, имеющего высшее юридическое образование либо ученую степень по юридической специальности (ст. 55 КАС РФ, ст. 137<sup>1</sup> КАС РФ). Бесспорно, что для участия в примирительных процедурах могут привлекаться адвокаты и представители, но только по собственному решению стороны, а не в силу императивного требования закона;

– *улучшение качества разрешения административного спора по существу*. Этот аспект обуславливается тем, что к самому рассмотрению дела стороны привлекаются более активно, поскольку примирительные процедуры позволяют им в определенной степени самостоятельно «управлять» делом, а именно: заключать согла-

шение о примирении в отношении всех или части заявленных требований; полностью или в части отказываться от административного иска; частично или в полном объеме признавать административный иск; признавать обстоятельства, на которых другая сторона основывает свои требования или возражения; заключать соглашения по обстоятельствам; и др. (ст. 137<sup>7</sup> КАС РФ);

– *снижение количества апелляционных, кассационных и надзорных жалоб и представлений по административным делам*. Такая перспектива дальнейшего формирования практики административного судопроизводства связана с появившейся возможностью для стороны полностью или в части отказаться от апелляционной, кассационной или надзорной жалобы, представления (п. 4 ст. 137<sup>7</sup> КАС РФ);

– *взаимное удовлетворение интересов сторон административного судопроизводства*. Данная возможность является прямо противоположной императивному судебному решению по делу, в котором приоритетное значение отведено рассмотрению, обеспечению и защите интересов стороны, обратившейся с административным исковым заявлением. Примирительные процедуры позволяют найти (попытаться найти) сторонам взаимоприемлемое решение в споре. Бесспорно, что при таком решении-соглашении в полном объеме интересы ни одной из сторон удовлетворены не будут. Однако согласие на урегулирование конфликта позволяет предполагать более качественное исполнение добровольно взятых на себя сторонами обязательств. Статистика неисполняемости судебных решений весьма внушительна, поэтому взаимность удовлетворения интересов сторон по результатам примирительных процедур, думается, принесет положительную динамику в процесс исполнения судебных решений, что является еще одним положительным аспектом введенного медиаторинга;

– *более высокая степень исполняемости решений по административным делам*: как было показано выше, этому в немалой степени должна способствовать взаимность удовлетворения интересов сторон административного дела. Однако в целях увеличения положительной динамики по данному направлению в КАС РФ были введены и такие новеллы, как возможность примирения сторон на любой стадии административного судопроизводства, в том числе при исполнении судебного акта по административному делу (за исключением случаев, оговоренных в КАС РФ, законодательстве РФ, и существа соответствующих правоотношений) (ч. 2<sup>1</sup> ст. 137 КАС РФ); отмена исполнения судебного акта, если в процессе его исполнения стороны заключают соглашение о примирении (п. 10 ст. 137<sup>1</sup> КАС РФ);

– свобода волеизъявления обеих сторон при разрешении административного дела. В отличие от классической модели судопроизводства, где одна сторона «требуется» от другой удовлетворения своих интересов (восстановления прав, обеспечения свобод и т. д.), в примирительном процессе происходит *взаимное* волеизъявление, начиная с выбора примирительной процедуры (ч. 2<sup>1</sup> ст. 137 КАС РФ), включая весь процесс примирения сторон, который должен строиться на основе принципов добровольности, сотрудничества, равноправия и конфиденциальности (ч. 1<sup>1</sup> ст. 137 КАС РФ). В этом смысле медиаторинг имеет совершенно иную правовую природу по сравнению с судопроизводством. Кроме того, принцип конфиденциальности примирения (в отличие от принципов гласности и открытости судопроизводства) позволит сторонам быть более открытыми в переговорном процессе, учитывать и обсуждать те аспекты спорных правоотношений, о которых в процессе судопроизводства сторонам было бы желательно умолчать в целях обеспечения и более эффективной защиты своей процессуальной позиции.

Примечательно и то, что изменения затронули и обязанности суда, как нам представляется, в положительном аспекте: если ранее суд должен был просто содействовать примирению сторон (п. 10 ст. 135 КАС РФ), то с 25 октября этого года суд должен также *разъяснять* сторонам в целях урегулирования спора право обратиться за содействием к посреднику, в том числе медиатору, судебному примирителю, использовать другие примирительные процедуры, а также разъяснять условия и порядок реализации данного права, существо и преимущества примирительных процедур, последствия совершения таких действий, *принимать меры* для заключения сторонами соглашения о примирении. Это крайне важные положения, которые направлены на понимание участниками судопроизводства сущности примирительных процедур и, соответственно, на формирование *волеизъявления* для их использования, поскольку не требует обоснования то, что применять не понятные им процессуальные инструменты стороны вряд ли «изъявят волю». Следовательно, разъяснения суда должны выступать побудительным аспектом для волеизъявления сторон на использование примирительных процедур;

– *авторитет судебной власти в сочетании с партнерским взаимодействием сторон административного спора*. Данный тезис обуславливается судебным утверждением заключенного сторонами соглашения о примирении, что должно выступать гарантией его обязательного исполнения (институт принудительного исполнения

судебных актов). Представляется, что практика обращения с административным иском заявлением в суд с последующим примирением с ответчиком на взаимоприемлемых условиях и заключением соглашения о примирении, стороной истца будет воспринято весьма положительно, поскольку определение суда об утверждении соглашения о примирении – мощная гарантия защиты прав административного истца, что определено в п. 11 ст. 137<sup>1</sup> КАС РФ: «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»;

– *формирование конструктивного диалога между гражданином и государством в процессе административного судопроизводства*. Применение государственными органами в своей деятельности не только императивных методов взаимодействия с гражданами и их объединениями, но и диспозитивных – медиации, согласительных и иных примирительных процедур – в сфере разрешения административных споров во многом будет способствовать выстраиванию более открытой и партнерской модели отношений и взаимодействия. Ученые справедливо отмечают, что в основу такого взаимодействия должен быть положен «переход от модели вертикального, односторонне-властного управления к партнерскому сотрудничеству, основанному на взаимной заинтересованности, доверии и транспарентности»<sup>10</sup>.

Судебное примирение, равно как и процедуры внесудебного административного примирения (пока совсем неразвитого в нашей правовой системе) стоит рассматривать как эффективный (при условии должного развития, в том числе за счет популяризации) элемент механизма разрешения административных споров, который позволит избежать длительного судебного разбирательства, неудовлетворенности, а иногда прямого неприятия принятого судебного решения, и, как следствие, неисполненности судебного акта и отношений конфронтационного характера между гражданином и государством;

– *расширение комплекса гарантий конституционного права на получение квалифицированной юридической помощи*. По своей юридической природе привлечение к процессу разрешения административных споров в административном судопроизводстве посредников-примирителей (посредников, оказывающих содействие сторонам в урегулировании споров, в том числе медиаторов, судебных примирителей) есть не что иное, как способ правовой помощи (ст. 48 Конституции РФ) по административным делам,

разрешаемым в процессе административного судопроизводства. Так, основные цели действий судебного примирителя: соотнесение и сближение позиций сторон по делу, выявление дополнительных возможностей для урегулирования спора с учетом интересов сторон, оказание им содействия в достижении взаимоприемлемого результата примирения, основанного также на понимании и оценке сторонами обоснованности заявленных требований и возражений (п. 5 ст. 137<sup>6</sup> КАС РФ).

Правомерность отнесения посредников, оказывающих содействие сторонам в урегулировании споров, к институту правовой помощи подтверждается и тем, что они не являются участниками судебного разбирательства, не наделяются правом совершать действия, влекущие за собой возникновение, изменение либо прекращение прав или обязанностей лиц, участвующих в деле, и других участников судебного процесса. Законодатель как бы подчеркивает их вспомогательный характер, а их нормативно определенные полномочия направлены исключительно на помощь, т. е. всестороннее содействие сторонам для разрешения спора. Например, судебный примиритель имеет право вести переговоры со сторонами, другими лицами, участвующими в деле, изучать представленные ими документы, знакомиться с материалами административного дела с согласия суда и осуществлять другие действия, необходимые для эффективного урегулирования спора и предусмотренные Регламентом проведения судебного примирения, в том числе давать сторонам рекомендации в целях скорейшего урегулирования спора.

Безусловно, что детальное исследование правового положения посредников, оказывающих содействие сторонам в урегулировании административных споров, еще только предстоит, но даже предварительный анализ их полномочий дает прямое указание на правомочность отнесения этой категории лиц к субъектам, оказывающим правовую помощь сторонам административного судопроизводства;

– сбалансированность форм и способов защиты прав сторон административного судопроизводства. Принципы равноправия сторон и добровольности при обращении к примирительным процедурам позволяют сторонам административного судопроизводства наиболее эффективно отстаивать свои права и интересы, поскольку отказ/несогласие одной стороны от примирительных процедур не влекут прекращения судебного процесса и, соответственно, незащищенности другой стороны. В целях максимально эффективной защиты прав сторон КАС РФ устанавливает своеобразный, весьма

многогранный баланс использования взаимообусловливающих процессуальных инструментов, доступных как сторонам, так и суду, в частности:

– «соглашение о примирении по различным вопросам» (ст. 137<sup>7</sup> КАС РФ),

– «приостановление производства на срок, необходимый для примирения сторон» (ст. 137 КАС РФ),

– «запрет на утверждение судом соглашения о примирении сторон, если его условия противоречат закону или нарушают права, свободы и законные интересы других лиц» (ст. 137 КАС РФ),

– «возможность примирения сторон на любой стадии административного судопроизводства и при исполнении судебного акта по административному делу» (ст. 137 КАС РФ),

– «частная жалоба на определение суда о соглашении о примирении сторон (его утверждении или отказе в утверждении)» (ст. 137 КАС РФ),

– «принудительное исполнение соглашения о примирении сторон» (ст. 137 КАС РФ),

– «предложение суда сторонам исключить из соглашения о примирении отдельные условия, противоречащие закону или нарушающие права, свободы и законные интересы других лиц» (ст. 137<sup>1</sup> КАС РФ),

– и другие.

Можно констатировать, что действующее законодательство выстроило мощную систему реализации возможностей сторон максимально эффективно и оперативно отстаивать свои права на основе сбалансированного сочетания собственной инициативы и судебного ведения процесса.

В завершение обоснования целесообразности введения расширенного списка примирительных процедур в отечественное законодательство можно привести еще несколько положений, раскрывающих юридическую сущность и назначение рассматриваемого правового института:

– судебные примирительные процедуры – способ ликвидации спорного правоотношения и восстановления законности порядка управления и взаимодействия публичной власти и граждан;

– судебное соглашение о примирении сторон – внешняя форма выражения компромисса, достигнутого сторонами в конфликтном отношении в области публично-правового взаимодействия;

– достижение сторонами соглашения о примирении и утверждение его судом – форма прекращения судопроизводства по административному делу;

– примирительные процедуры – форма упрощения административного судопроизводства, не требующая осуществления процессуально сложных юридических действий;

– возможность использования примирительных процедур на основе принципов добровольности, сотрудничества, равноправия, конфиденциальности – это значимое условие повышения уважительного отношения граждан к закону, суду, судопроизводству, государственной (публичной) власти, повышения уровня их правосознания и, что особенно важно, их правовой активности.

Подытоживая наши рассуждения, отметим, что в свете рассматриваемых изменений (расширения) института судебного примирения в процессе административного судопроизводства назрела необходимость активной научной работы по осмыслению этого правового образования в новом ракурсе и формированию соответствующей обновленной теории. Мы постараемся обосновать собственное видение основных параметров теории судебного примирения в административном судопроизводстве и дать общую характеристику ее основных элементов в следующих статьях.

<sup>1</sup> См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>2</sup> Куликов В. Павел Крашенинников : В судах появляются судебные примирители. URL: <https://rg.ru/2019/09/24/pavel-krasheninnikov-v-sudah-poiaviatsia-sudebnye-primiriteli.html>

<sup>3</sup> Медиаторинг конфликтный – направление регуляции социальных конфликтов с помощью посредничества третьей стороны, в рамках которого рассматриваются разнообразные теоретические и практические вопросы: от границ применения института посредничества до требований, предъявляемых к личности самого посредника (см.: Басенко Н. А., Коновалов В. Н. Политология : краткий словарь. М. : РГУ, 2010. 448 с. (Словари XXI века).

<sup>4</sup> См.: Урошлева А. Пленум ВС РФ утвердил проект Регламента проведения судебного примирения. URL: [https://zakon.ru/2019/10/24/plenum\\_vs\\_rf\\_utver](https://zakon.ru/2019/10/24/plenum_vs_rf_utver)

*Воронежский государственный университет*  
Махина С. Н., доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой теории и истории государства и права; профессор кафедры административного и административного процессуального права  
e-mail: [svetlana\\_mahina@mail.ru](mailto:svetlana_mahina@mail.ru)

*dil\_proekt\_reglamenta\_provedeniya\_sudebnogo\_primireniya*

<sup>5</sup> См., например: Сарпекоев Р. К. К вопросу о применении альтернативных форм урегулирования публичных споров в зарубежных странах // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2018. № 5 (54). С. 16–21 ; Измestьева Е. М., Самохвалов Н. А. О возможных законодательных новеллах в рамках совершенствования примирительных процедур в Российской Федерации на современном этапе // Балтийский гуманитарный журнал. 2019. Т. 8, № 1 (26). С. 340–343 ; Казанбаева З. Р. Альтернативные формы разрешения правовых конфликтов : выбор оптимальной модели // Таврический научный обозреватель. 2016. № 1 (6). С. 10–12.

<sup>6</sup> См. подробнее: Брыжинская Г. В., Худойкина Т. В. Переговорный процесс : психолого-правовой анализ // Paradigmata poznani. 2015. № 1. С. 65–67.

<sup>7</sup> Горшкова К. Н., Желонкин С. С. Примирительные процедуры в России : новеллы процессуальной реформы // Вестник С.-Петерб. ун-та МВД России. 2019. № 3 (83). С. 11–19.

<sup>8</sup> О мерах по недопущению и сокращению чрезмерной рабочей нагрузки на суды (вместе с «Примерами не относящихся к судопроизводству вопросов, от решения которых должны быть избавлены судьи в некоторых странах, с учетом конкретных особенностей каждой страны») : рекомендация № R (86) 12 Комитета министров Совета Европы : принята 16 сентября 1986 г. на 399-м заседании представителей министров // Совет Европы и Россия : сб. документов. М., 2004. С. 684–686.

<sup>9</sup> Так, профессор Национального исследовательского Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарёва Т. В. Худойкина очень четко отметила, что «судебное разрешение конфликта – это гласное и открытое признание вины и недобросовестности своей либо другой стороны». (Цит. по : Колотова Н. Н. Конфликты в правовой сфере. Екатеринбург, 2008. 160 с.)

<sup>10</sup> Цит. по: Сухова Н. В., Сухов И. В. Современные тенденции развития примирительных процедур : российский и сравнительный контексты // Научный вестник Омской академии МВД России. 2019. № 1 (72). С. 28–34.

*Voronezh State University*  
Makhina S. N., Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Theory and History State and Law; Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department  
e-mail: [svetlana\\_mahina@mail.ru](mailto:svetlana_mahina@mail.ru)

# ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

УДК 342.9

Ю. Б. Носова

Воронежский государственный университет

## ОСОБЕННОСТИ УПРОЩЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ

*В статье освещаются теоретические и практические вопросы рассмотрения административных дел в порядке упрощенного (письменного) производства. Делается вывод о необходимости совершенствования данного института в целях реализации принципа процессуальной экономии.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* административное дело, административное судопроизводство, упрощенное (письменное) производство.

## THE FEATURES OF SIMPLIFIED ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

*The article highlights the theoretical and practical issues of considering administrative cases in the order of simplified (written) production. Concluded on the need to improve this institution in the order to implement the principle of procedural economy.*

*Key words:* administrative case, administrative proceedings, simplified (written) proceedings.

Упрощенное (письменное) производство по административным делам – это институт, название которого отражает особенности рассмотрения административных дел в таком порядке, т. е. без проведения устного разбирательства. При рассмотрении административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства суд исследует только доказательства в письменной форме (включая отзыв, объяснения и возражения по существу заявленных требований, а также заключение в письменной форме прокурора). Неслучайным представляется использование в КАС РФ конструкции «письменное» производство. Тем самым, КАС подчеркивает «письменную» природу упрощенного производства. Следует обратить внимание на то, что другие процессуальные кодексы (ГПК РФ и АПК РФ), которым также известны тождественные институты, не называют их письменными производствами. Вместе с тем, по своей сути, упрощенное (письменное) производство по административному делу схоже с институтами упрощенного производства и приказного производства в арбитражном и гражданском процессах.

В юридической литературе справедливо отмечается, что целью введения и развития упрощенных форм судопроизводства является

процессуальная экономия, при этом упрощенные производства должны помочь и в реализации задачи по оптимизации судебной нагрузки, которую в качестве одной из основных обозначил VIII Всероссийский съезд судей. Также развитие упрощенных форм судопроизводства должно быть направлено на обеспечение права участников процесса на справедливое судебное разбирательство в разумные сроки<sup>1</sup>.

Широкое использование этих производств в административном судопроизводстве различных стран свидетельствует о том, что в современных условиях одной из основных тенденций развития процессуального законодательства является ускорение разбирательства и сокращение срока рассмотрения дел с принятием законного и обоснованного решения<sup>2</sup>.

Отечественный законодатель, постепенно расширяя границы упрощенного производства, безусловно, добивается того, чтобы правосудие становилось максимально скорым и упрощенным<sup>3</sup>.

Сообразуясь с изложенными позициями представителей процессуальной науки, можно утверждать, что назначение упрощенного (письменного) производства в процессе по рассмотрению административного дела состоит в решении общих задач административного судопроизводства, сформулированных в ст. 3 КАС РФ (обеспечение

доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений; защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений; правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел; укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений). Кроме решения указанных задач, назначение упрощенного (письменного) производства проявляется в достижении следующих специфических целей: увеличение динамичности процесса и оперативности рассмотрения административных дел; сокращение временных и финансовых затрат сторон и суда; оптимизация судебной нагрузки; повышение эффективности работы суда.

Таким образом, применение при рассмотрении административного дела упрощенного (письменного) производства, т. е. производства без устного разбирательства на основе исследования только письменных доказательств, означает реализацию при наличии определенных условий доступной, прозрачной и быстрой процедуры, что способствует достижению задач административного судопроизводства и, как следствие, оптимизации судебной нагрузки, повышению эффективности и качества правосудия.

Динамику внедрения данного института в практику судов общей юрисдикции по рассмотрению административных дел могут продемонстрировать данные судебной статистики. Так, согласно отчету о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за первое полугодие 2019 г., всего судами за указанный период было рассмотрено 1744 565 административных дел, из них 24 448 – в порядке упрощенного (письменного) производства<sup>4</sup>. Таким образом, всего чуть больше 1 % всех административных дел рассматривается в порядке упрощенного производства. При этом можно с высокой долей вероятности предположить, что значительная их часть – это так называемые «неявные» дела, т. е. те административные дела, при рассмотрении которых в ординарном порядке в судебное заседание не явились лица, участвующие в деле.

Для установления преимуществ упрощенного производства, а также определения положений, препятствующих более широкому использованию судами исследуемого института, целесообразно обратиться к анализу оснований, условий и порядка рассмотрения административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства.

Рассмотрение административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства, как правило, не является обязательным, и реализация такой возможности будет зависеть от усмотрения суда.

Кроме того, КАС РФ предполагает не столько перечисление категорий дел, в отношении которых может быть применено упрощенное (письменное) производство, сколько установление возможности применения такого порядка при наличии соответствующего волеизъявления сторон.

Так, в соответствии со ст. 291 КАС РФ административное дело может быть рассмотрено в порядке упрощенного (письменного) производства в случае, если:

1) всеми лицами, участвующими в деле, заявлены ходатайства о рассмотрении административного дела в их отсутствие, и их участие при рассмотрении данной категории административных дел не является обязательным;

2) ходатайство о рассмотрении административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства заявлено административным истцом, и административный ответчик не возражает против применения такого порядка рассмотрения административного дела;

3) указанная в административном исковом заявлении общая сумма задолженности по обязательным платежам и санкциям не превышает 20 тыс. рублей;

4) в иных случаях, предусмотренных КАС РФ, к которым, в частности, относятся:

а) если в судебное заседание не явились все лица, участвующие в деле, надлежащим образом извещенные о времени и месте его рассмотрения, явка которых не является обязательной или не признана судом обязательной, либо представители этих лиц (ч. 7 ст. 150 КАС РФ);

б) если оспаривается нормативный акт, принятый повторно после признания недействующим тождественного нормативного акта, если на момент принятия повторного нормативного правового акта отсутствовали изменения в законодательстве, которому противоречил признанный недействующим нормативный акт, при условии отсутствия возражений административного ответчика против проведения процедуры упрощенного производства (ч. 5 ст. 216 КАС РФ).

Кроме того, в ч. 2 ст. 291 КАС РФ указано, что не подлежат рассмотрению в порядке упрощенного (письменного) производства административные дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о

продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении; об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы; о госпитализации гражданина в медицинское учреждение, оказывающее психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, а также о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке; о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» также разъясняется, что по правилам упрощенного (письменного) производства также не могут разрешаться административные дела, срок рассмотрения которых менее срока, установленного для рассмотрения дела в порядке, предусмотренном гл. 33 Кодекса (например, административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя).

Таким образом, одним из основных отличий упрощенного (письменного) производства по административному делу от аналогичных порядков в арбитражном и гражданском процессах, являются основания или условия его применения. В соответствии со ст. 291 КАС РФ возможность применения упрощенного судопроизводства связана в первую очередь с волеизъявлением сторон. Только одно ограничение относится к существу спора – по делам о взыскании задолженности по обязательным платежам и санкциям. Также есть основания для применения упрощенного судопроизводства при условии прямого указания в законе (если в судебное заседание не явились все лица, участвующие в деле, надлежащим образом извещенные о времени и месте его рассмотрения, явка которых не является обязательной или не признана судом обязательной, либо представители этих лиц). Но основным условием выступает ходатайство всех участвующих в деле лиц о рассмотрении административного иска в их отсутствие, если нет указания в законе на их обязательное участие.

Рассмотрение административных дел в порядке упрощенного (письменного) производства производится по общим правилам, установленным КАС РФ, касающимся, например, предъявления административного искового заявления,

его принятия к производству суда, подготовки административного дела к судебному разбирательству и прочего с особенностями, закрепленными гл. 33 КАС РФ.

Так, приняв административное исковое заявление к производству и установив наличие оснований, предусмотренных КАС РФ для рассмотрения дела в порядке упрощенного (письменного) производства, например, при получении соответствующего ходатайства административного истца, суд выносит определение о подготовке к рассмотрению административного дела, в котором указывает на возможность применения правил упрощенного (письменного) производства.

В этом случае суду необходимо выяснить мнение административного ответчика относительно возможности применения такого порядка (упрощенный (письменный) порядок производства по административному делу может быть применен, если административный ответчик не возражает против рассмотрения административного дела в таком порядке). В указанном выше определении о подготовке к рассмотрению административного дела суд устанавливает десятидневный срок для представления в суд возражений административного ответчика относительно применения порядка упрощенного (письменного) производства. В случае если по истечении указанного срока возражения административного ответчика не поступили в суд или поступили с нарушением десятидневного срока, но до принятия судом решения, суд выносит определение о рассмотрении административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства и рассматривает административное дело по этим правилам.

Упрощенное (письменное) производство по административному делу характеризуется следующими процессуальными особенностями:

– судом должно быть вынесено определение о рассмотрении административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства, в котором отражаются основание применения такого порядка и дата вынесения определения, имеющая определяющее значение для исчисления срока рассмотрения административного дела;

– устное разбирательство не проводится, следовательно, большинство правил, регулирующих порядок рассмотрения административных дел в суде первой инстанции, не может быть применено. В частности, это относится к отложению дела и приостановлению производства по делу. Судом исследуются только доказательства в письменной форме (включая отзыв, объяснения и возражения по существу заявленных требований, а также заключение в письменной форме прокурора, если КАС РФ предусмотрено

вступление прокурора в судебный процесс). При этом судом учитываются положения гл. 6 КАС РФ, посвященной доказательствам и доказыванию. Системный анализ положений КАС РФ позволяет утверждать, что в ходе рассмотрения административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства суд исследует только само административное исковое заявление, отзыв, объяснения и возражения по существу заявленных требований лиц, участвующих в деле, заключение прокурора, а также письменные доказательства (акты, договоры, справки, деловая корреспонденция, иные документы и материалы, выполненные в форме цифровой и графической записи, полученные посредством факсимильной, электронной или другой связи, судебные акты, протоколы судебных заседаний, протоколы совершения отдельных процессуальных действий и приложения к ним (схемы, карты, планы, чертежи));

– административные дела рассматриваются судьей единолично, если в соответствии с КАС РФ не предусмотрено коллегиальное рассмотрение административного дела;

– срок рассмотрения административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства не должен превышать десяти дней со дня истечения сроков, установленных судом для представления сторонами в суд и друг другу доказательств и возражений.

Установление такого короткого (десятидневного) срока рассмотрения административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства по сравнению с общим (двухмесячным) сроком рассмотрения и разрешения административного дела призвано повысить оперативность и, как следствие, эффективность защиты нарушенного права административного истца;

– суд должен вынести определение о рассмотрении дела по общим правилам, если наличествуют обязательные предпосылки к этому, указанные в ч. 7 ст. 292 КАС РФ;

– и, наконец, решение по административному делу, рассмотренному в порядке упрощенного (письменного) производства, принимается с учетом правил, установленных гл. 15 КАС РФ

и соответствующих существу упрощенного (письменного) производства. То есть решение, вынесенное в порядке упрощенного производства, должно соответствовать всем требованиям, предъявляемым к форме и содержанию судебного решения по административному делу, что исключает возможность изготовления только резолютивной части. Этим упрощенное производство по административному делу коренным образом отличается от такового по гражданскому делу. Так, согласно ст. 234.2 ГПК РФ и 229 АПК РФ решение по делу, рассматриваемому в порядке упрощенного производства, принимается путем вынесения судом резолютивной части решения, мотивированное же решение составляется судом только по заявлению лиц, участвующих в деле, их представителей или в случае подачи апелляционных жалобы, представления по делу. Указанные положения процессуальных кодексов являются неоспоримым преимуществом упрощенного порядка по сравнению с ординарным производством и, действительно, служат идее процессуальной экономии, в полной мере реализуемой в таком случае. Представляется, что закрепление аналогичной нормы в КАС РФ в отношении решений по административным делам, рассмотренным в порядке упрощенного производства, способствовало бы более активному внедрению института упрощенного производства в практику судов общей юрисдикции и, в конечном счете, приводило бы к рационализации судебной нагрузки и повышению эффективности и качества правосудия.

<sup>1</sup> См.: *Постовалова Е. В., Шумейко Е. С.* Унификация упрощенных форм судопроизводства в гражданском процессе // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2016. № 4 (37). С. 247.

<sup>2</sup> См.: *Зеленцов А. Б.* Упрощенное судопроизводство по административным делам: опыт сравнительно-правового исследования // Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки. 2016. № 3. С. 111.

<sup>3</sup> См.: *Панкова О. В.* Правосудие в современной России: понятие и признаки // Там же. 2018. № 4. С. 536.

<sup>4</sup> URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5083>

# СУДЕБНАЯ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ СИСТЕМА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

УДК 342.9

К. Беше-Головко

*Франко-российская ассоциация юристов Comitas Gentium France-Russie*

## МОДЕЛИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ КВАЗИСУДЕБНЫХ ОРГАНОВ: ГЛОБАЛИЗАЦИЯ МЕНЕДЖМЕНТА ПРОТИВ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

*Статья посвящена детальному анализу моделей административных квазисудебных органов в странах с различными правовыми системами на примере США, Великобритании и Франции. Автор обращается к истории появления и развития системы административных квазисудебных органов в данных государствах, проводит сравнительный анализ, делает выводы о положительных и отрицательных результатах их деятельности.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* административные квазисудебные органы, административная юстиция, административные процедуры, государственность, менеджмент, справедливость, принцип разделения властей, правосудие.

## MODELS OF ADMINISTRATIVE QUASI-JUDICIAL BODIES: GLOBALIZATION OF MANAGEMENT AGAINST STATEHOOD

*The article is devoted to the detailed analysis of models of administrative quasi-judicial bodies in countries with different legal systems on the example of the USA, Great Britain and France. The author refers to the history of the emergence and development of the system of administrative quasi-judicial bodies in these States, conducts a comparative analysis, draws conclusions about the positive and negative results of their activities.*

*K e y w o r d s:* administrative quasi-judicial bodies, administrative justice, administrative procedure, statehood, management, justice, separation of powers, judgment.

В разных идеологических и политико-культурных системах объем функций, которые государство легитимно реализует, варьируется. При этом справедливость, без которой легитимности не может быть, обязывает власть учитывать интересы общества. В странах континентально-европейской модели государства формировались на основе идеологии консерватизма вплоть до его конкуренции в конце XIX в. с либерализмом. В классическом европейском понимании справедливость является одним из элементов государственности, который позволяет объединить секторальные и общепубличные интересы, стабильность и эволюцию<sup>1</sup>. Классически англосаксонская правовая система в соотношении между государством и обществом дает преимущество обществу, что объясняется исторически. В англосаксонской модели понятие «equity»<sup>2</sup> исторически охватывает почти всю сферу значения справедливости, что дает предпочтение его процессуальным аспектам. Данное расхождение объясняется отличиями в определении роли и

места государства в регулировании социальных отношений, поскольку здесь государство выполняет, прежде всего, технические функции. В качестве иллюстрации этого можно обратиться к принципам правосудия, которые могут не совпадать с формальными юридическими правилами, утвержденными государством. На фоне возможного конфликта между *идеей* права и ее реализацией в нормативных актах госорганов, грубо говоря, англосаксонская доктрина ищет основу справедливого устройства общества, прежде всего, в двух теориях: утилитаризма и контрактуализма<sup>3</sup>.

Но в любом государстве сталкиваются разные политические силы. Согласно Морису Ориу<sup>4</sup>, во всякой государственной системе возникает следующий парадокс: с одной стороны, консервативные силы желают стабильности общества, выступают за сохранение социального порядка, а с другой – новаторские (или, как говорят сегодня, «прогрессивные») силы, которые автор называет «революционными», ратуют за перемены, реформы во имя абсолютной справедливости.

Речь идет не о том, что какая-то из этих сторон является благотворной: благотворно их одновременное сочетание. По М. Ориу, каждая из них в тот или иной момент будет права, в зависимости от политических, экономических и социальных обстоятельств. Поэтому, осуществляя свою юридическую деятельность, государство должно учитывать эти различные силы; между порядком и свободой по отношению к центральному понятию Справедливости должна иметь место некоторая урегулированность, чтобы поддерживать социальный порядок<sup>5</sup>.

Необходимость справедливости, в англосаксонском понимании этого слова, сначала возникла в странах англосаксонской модели в XVIII в. и позже, в основном после Второй Мировой войны, – в европейских континентальных странах, в связи с чем были созданы разные пара-государственные органы для урегулирования определенных вопросов и споров, в которых государство считало не совсем уместным действовать односторонним образом. По сути, деятельность этих органов касалась либо прав человека, либо финансово-экономической сферы. В США данные структуры называются «агентства», Великобритании – «квазиавтономные неправительственные организации», а во Франции – «независимые административные органы». Данные органы входят в доктринальную категорию «административные квазисудебные органы», потому что, во-первых, их создает государство, одновременно с целью нормативного урегулирования определенных секторов деятельности и разрешения споров, возникающих между субъектами соответствующих секторов; во-вторых, в состав данных органов не входят профессиональные судьи, члены этих органов вступают в должности по специальным правилам. В этом смысле эти органы носят административный характер вместе с квазисудебным. Теоретически невозможно данным органам предоставить статус суда, поскольку во всех случаях им не хватает одного атрибута для того, чтобы стать полным судебным органом<sup>6</sup>.

В широком смысле в юридическую категорию «административные квазисудебные органы» входят юридические лица, созданные госорганами, осуществляющие государственные функции, финансируемые государством, но с определенной степенью независимости от избранных политиков<sup>7</sup>. Поскольку они выполняют, помимо консультативных функций, еще и нормативные и судебные, эти органы вписываются в идею англосаксонской правовой системы об ограничении полномочий государства интересами общества. Данный процесс наблюдается в континентальной Европе после Второй Мировой войны. Но в конце 1980-х гг., с развитием неолиберализма и с ним

разных инструментов, таких как менеджмент, альтернативы государственным процессам, постоянные переговоры и т. д., административные квазисудебные органы стали слишком «государственными», что отражалось в разных реформах, и в США, и в Великобритании, и даже, в какой-то мере, во Франции, что подтверждает слова Ориу о революционном намерении подобных «прогрессивных» сил.

### 1. Американская модель: от негосударственной регуляции до дерегуляции

В американской правовой системе понятие «агентство», согласно § 551 Закона об административных процедурах (*Administrative Procedure Act* – АРА<sup>8</sup>) от 1946 г., касается любого невоенного органа, за исключением Конгресса, судов, местных правительств и органов, в состав которых входят члены политических партий. По решению Верховного Суда США от 1992 г., Президент США логично не входит в данную категорию<sup>9</sup>, хотя формально его не упомянули в этом акте. По естественным политическим причинам, если при определении статуса вышеперечисленных структур сомнений не возникает, то правовой статус государственных корпораций (*Government Corporation*) охарактеризовать сложнее. Они создаются законами, согласно которым в некоторых случаях их определяют как «агентство». Например, Корпорация частных зарубежных инвестиций (*Overseas Private Investment Corporation* – ОРИС<sup>10</sup>), созданная Президентом Никсоном в 1969 г. (действовала с 1971 г.) с целью содействовать американскому бизнесу в осуществлении вложений в новые и развивающиеся рынки путем предоставления кредитов и гарантий, была охарактеризована Законом о зарубежной поддержке<sup>11</sup> именно агентством. В других случаях Конгресс посчитал целесообразным использовать правовую категорию «корпорации» для того, чтобы Закон об административных процедурах на данные структуры не распространялся. Тогда закон их определяет как «ООО».

В этом смысле понятие «агентство» более широкое и может охватывать разные структуры, такие как *Staff Agencies* (структуры при Президенте, у которых исключительно консультативные функции), *Cabinet-Level Agencies* (так называемые агентства министерского уровня), министерские департаменты, *Executive Agencies* (правительственные агентства) и *Independant Regulatory Agencies* (независимые регуляторные агентства). Некоторые из двух последних названных агентств входят в министерские департаменты, другие находятся вне этих департаментов – «*Freestanding Agencies*». Именно

данная категория, независимое регуляторное агентство, соответствует понятию независимых квазисудебных органов, поскольку они суммируют нормативные и судебные функции и обладают определенной степенью независимости от других ветвей власти. Но сложность в том, что независимые регуляторные агентства очень похожи на другую категорию агентств – правительственных, которые не обладают независимостью.

### **1.1. Критерии отличия независимых<sup>12</sup> регуляторных агентств от правительственных**

Вывести абсолютные критерии, по которым автоматически можно будет отделить независимые регуляторные агентства от правительственных, является невыполнимой задачей, поскольку сеть американских агентств особенно запутана и всегда найдутся исключения из общего правила. При этом вполне возможно определить некоторые отдельные правила, согласно которым в большинстве случаев независимые регуляторные агентства можно отграничить от правительственных. В целом, эти критерии позволяют обозначить определенную автономность независимых регуляторных агентств от доминирующих политических сил. В принципе, *независимые регуляторные агентства*, в отличие от правительственных, *не входят в состав министерского департамента*. В виде исключений и по техническим соображениям некоторые независимые регуляторные агентства находятся в определенных министерских департаментах. Например, Федеральная комиссия регуляции энергии (*Federal Energy Regulatory Commission*) входит в состав Департамента энергии, но обладает особым статусом, который позволяет ей выполнять свои функции независимо от данного Департамента. Согласно такой логике, необходимо отличать институциональную от функциональной независимости. Хотя остается под вопросом, насколько структура, которая институционально зависит от другой структуры, действительно может сохранять и развивать свою функциональную независимость. Дело в том, что в такой ситуации создаются условия подчиненности, которые при необходимости могут нейтрализовать на практике теоретическую независимость данной структуры.

*Руководство независимых регуляторных агентств носит коллегиальный характер*, в то время как правительственным агентством, как правило, руководит конкретное лицо. Руководящий орган может быть назван комиссией, советом, бюро или конференцией и состоять из

5–7 членов. Суть не в названии, а в механизме назначения их членов, который должен гарантировать независимость этих агентств как от законодательной власти, так и от исполнительной, и конкретно от Президента страны. Смешанная процедура назначения членов руководящих органов независимых регуляторных агентств Президентом после получения согласия Сената ограничивает давление этих политических сил, тем самым является элементом легитимности независимых регуляторных агентств. Хотя не стоит преувеличивать аполитизм этих структур, которые так или иначе будут больше зависеть от Президента или от Конгресса, в зависимости от органа, иницилирующего их создание.

Ограничение политизации независимых регуляторных агентств обеспечивается благодаря действию правила *политического плюрализма его состава*. Иными словами, речь не идет об отсутствии политизации этих «независимых» органов, а наоборот, о признании неизбежности их политизации. Таким образом, для того чтобы ее нейтрализовать, члены агентства должны представлять разные политические силы. В США их, в основном, две из-за бипартизма системы политических партий, поэтому здесь действует правило простого большинства, т. е. не больше половины членов независимых регуляторных агентств могут принадлежать одной партии (4 из 7 или 3 из 5). В отличие от независимых регуляторных агентств, правительственные агентства полностью зависят от одной партии – в зависимости от политического большинства в момент назначения их руководителя Президентом.

*Члены руководящего органа независимых регуляторных агентств назначаются на определенный срок*, тогда как руководитель правительственных агентств – без определенного срока, – всё зависит от политической воли Президента. Также представляется невозможным одновременное назначение всех членов независимых регуляторных агентств: закон в каждом случае предусматривает квоту и периодичность их назначения, чтобы Президент не смог менять всё руководство одним актом.

Следует отметить, что Президент вправе отправить в отставку руководителей правительственных агентств без объективной причины. В то же время от него требуется обоснование своего решения об отправлении в отставку любого члена руководящего органа независимых регуляторных агентств. Таким образом, процедура избавления от «неудобного» человека при политическом конфликте значительно усложняется.

### 1.2. Позволяющая политика Верховного Суда в отношении независимых регуляторных агентств и принципа разделения властей

Поскольку регуляторные агентства теоретически относятся к исполнительной власти, но одновременно выполняют законодательные и судебные функции, возникает вопрос возможного нарушения принципа разделения властей. Этот вопрос решил Верховный Суд США.

Верховный Суд следующим образом истолковал законный запрет передачи Конгрессом регуляторным агентствам полномочий по осуществлению законодательной власти: он указал на возможность передачи данных полномочий при условии, что Конгресс четко определяет критерий их исполнения<sup>13</sup>. Судья по судебной практике, Верховный Суд относится довольно позитивно к этому, и критерии стали широкими, что вполне вписывается в американскую идеологическую парадигму дерегуляции государственных структур. Например, достаточно опираться на общий публичный интерес, без уточнений для того, чтобы легализовать передачу Конгрессом законодательных полномочий регуляторным агентствам. По большому счету, Верховный Суд свел к нулю запрет передачи законодательной власти и, таким образом, усугубил процесс деэтизации.

Кроме того, Верховный Суд не особенно обращает внимание на нарушение принципа разделения властей в отношении судебной власти в практике наделения регуляторных агентств судебными полномочиями, поскольку те лица, которые выполняют судебные функции внутри регуляторных агентств, наделены статусными гарантиями, предусмотренными *Administrative Procedure Act*<sup>14</sup> (Закон об административных процедурах) 1946 г., секцией 11. Таким образом, с 1978 г. Верховный Суд уподобляет лиц, выполняющих судебные функции внутри регуляторных агентств, с функциональной точки зрения, судьям<sup>15</sup>.

### 1.3. От регуляции до дерегуляции: движение к «приватному» регулированию

Масштабная волна создания независимых агентств в 1930-х гг. повлекла предоставление широких полномочий и независимости этим структурам настолько, что доктрина признала их в качестве отдельной ветви власти. С Президентом Рейганом неolibеральная идеология внедряется в государственную систему США, и пара-государственные органы станут неприемлемы, поскольку невозможно стало говорить об их независимости, учитывая существенное влияние на них государства. Тогда контроль, по идеоло-

гическим принципам, должен осуществляться обществом. Иными словами, лоббизм превысит общий публичный интерес.

Эволюция опирается на принцип *Rep by Pop* (*Representation by Population* – принцип представительства населением), который, в данном контексте, означает участие органа гражданского общества в процессе принятия решения госорганами, что позволяет, согласно этому принципу, легитимировать власть (поскольку народ всегда прав). Первый шаг – закрепление Законом об административных процедурах 1946 г. обязательства организовать слушания внутри агентства с соответствующими представителями общества до того, как принять любой административный акт. На деле, под видом консультации, лобби стали активно продвигать свои интересы в процессе принятия решений, что провоцировало серьезную критику со стороны ВС США. Таким образом, в 1972 г. законодатель попытался ограничить консультативные мероприятия. С помощью Акта о федеральных консультативных комитетах (*Federal Advisory Committee Act* – FACA) законодатель обязывает агентства, в том числе, пригласить в постоянные консультативные структуры представителей разных точек зрения, для того чтобы все интересы были защищены. Но вскоре постоянные консультативные структуры исчезают, поскольку уже становятся бесполезными для лобби. Вместо них развивают так называемое общение *ex parte* – вне формального формата.

Отсутствие формального регулирования этих консультаций является признаком силы лоббизма. Даже судебная система, после разных противоречивых решений, в 1980-х гг.<sup>16</sup> легитимировала данную практику, странным образом опираясь на принцип *Rep by Pop*, который обычно применяется в механизме образования законодательных органов. Согласно такой судебной позиции, участие частных лиц *a priori* необходимо для эффективности работы агентств, хотя судебная практика не раскрывает, каким образом должно осуществляться такое участие. Когда процесс деэтизации начинается, сложно его тормозить. И дальше, агентства, которые получили от госструктур нормативные и регуляторные компетенции, утрачивают их в пользу частных лиц.

В конце 1980-х гг. развивается механизм *regulatory negotiation* (или *reg neg*), т. е. регуляторных переговоров. В 1988 г. судебная практика признает его<sup>17</sup>, а законодатель его фиксирует в Акте согласованного нормотворчества (*Negotiated Rulemaking Act*) в 1990 г. Таким образом, до того как принять любое решение, агентства обязаны вести переговоры с представителями соответствующих интересов, достиг-

нуть компромисса, который будет оформлен как официальное решение. Агентства не смогут его односторонним образом изменить<sup>18</sup>. Следовательно, агентства теряли свои полномочия определять суть регулирования, они стали всего лишь участниками процесса регулирования наравне с частными лицами.

В 1990-х гг. продолжилось сокращение полномочий независимых агентств. Помимо нормативных полномочий агентства также потеряли часть своих судебных функций из-за распространения процедуры медиации. В 1990 г. Конгресс принял Акт об альтернативном урегулировании споров (*Alternative Dispute Act*<sup>19</sup>), претерпевший изменения в 1996 г. и 1998 г., согласно которому можно обратиться к частному арбитру для урегулирования некоторых споров. В таких случаях и сами квазисудебные органы уже не нужны, их роль исчерпана: они позволяли вывести часть правосудия из рук судебных органов, т. е. из рук государства.

Таким образом, процесс деэтизации в США дошел до крайней стадии, когда даже пара-государственные структуры, независимые агентства, стали считаться уж слишком «государственными» и их полномочия были переданы частным лицам.

## 2. Британская модель: атомизация государственной системы

Стремительное развитие системы пара-государственных независимых структур в Великобритании объясняется особенностью отношений между государством и обществом. Действительно, в основе института квази-автономных неправительственных организаций, т. е. *Quango*, лежит идея необходимости участия граждан в государственных делах с целью защиты общества от естественного дирижизма государства<sup>20</sup>. Иными словами, государство не способно гарантировать справедливость, надо ее искать в других руках, в руках общества. Именно поэтому в XVIII в. создали *Quango* в области правосудия. Хотя институт является довольно распространенным, сложно дать его точное определение. Согласно доктрине, в категорию *Quango* входят юридические лица, осуществляющие полномочия государственной власти и не подчиненные никакому министерству<sup>21</sup>. Из-за этой неопределенности невозможно точно сказать, какое количество таких квази-автономных неправительственных организаций существует в британской государственной системе. В целом, считают, что в конце 1970-х гг. их было примерно 30 000. Во время роста идеологии государства всеобщего благополучия было создано очень много пара-государственных структур, которые

не подвергались строгому контролю со стороны Парламента, поскольку формально они не вошли в состав исполнительной власти. Кризис квази-автономных неправительственных организаций начался с финансовым кризисом 1970-х гг. и появлением неолиберальной идеологии. Тогда Парламент вспомнил, что, скорее всего, эти структуры являются мишенью для клиентелизма, а не способом внедрения прямой демократии в институциональную государственную систему. Таким образом, в 1980-х гг. парламентарии создали институт «*Quango-Hunter*» для «охоты» на ненужные квази-автономные неправительственные организации. В 1980–1981 гг. было упразднено около 2000 из них. Процесс продолжался и дополнялся объединением многих из оставшихся организаций<sup>22</sup>. Процесс развития *Quango* оценивается неоднозначно. С одной стороны, в 1990-х гг., по данным доклада Комиссии Нолан (*Nolan Committee on Standards in Public Life*), их было от 1200 до 7700, в зависимости от строгости критериев<sup>23</sup>, значит, сокращение, в какой-то мере, удалось. С другой стороны, Маргарет Тэтчер в 1986 г. опубликовала концепцию *Next Steps Initiative*<sup>24</sup>, согласно которой систематично создавались новые независимые регуляторные агентства в области экономики. Несмотря на все обещания, в рамках постоянных дискуссий о необходимости реформы, снижения количества квази-автономных неправительственных организаций, особенно в условиях финансовых сложностей в 2010 г., и принятие в 2011 г. *Public Bodies Act*<sup>25</sup> (Акт о государственных органах), до сих пор мало что изменилось. С 2011 до 2016 г. упразднили всего лишь 53 из них<sup>26</sup>.

Механизм их создания частично объясняет их распространенность. В отличие от других национальных правовых систем, в Великобритании создание административных квазисудебных органов может осуществляться не только путем принятия закона (или решения Президента), но путем принятия простого министерского решения. Именно такая схема провоцировала реакцию парламентариев, тем более что обычно Министерство назначает руководителей (без парламентского слушания). Парламентарии, в свою очередь, назначают остальных членов *Quango*. Теоретически, независимость от правительства обеспечена составом коллективного органа правления, так называемого *Board*, в котором представителей общества и соответствующих отраслей больше, чем представителей государства. Также теоретически, *Quangos* могут нести ответственность перед Парламентом, но из-за разнообразия сфер, в которых действуют данные структуры, не существует их единого правового режима. Например, к категории *Quango*

относится *BBC*, *OFCOM* (Бюро газового и электрического рынка), университеты, некоторые суды первой инстанции, национальный банк, музеи, научные институты, *British Airways Corporation*, *Eggs Authority* (орган проверки качества яиц), независимые медицинские структуры и т. д.

Как в других национальных правовых системах, в Великобритании *Quangos* выполняют консультативные, административные (нормативные) и регуляторные (судебные) функции. Решения этих структур оспариваются в судах общей юрисдикции. Другие виды контроля очень слабые и существуют сугубо теоретически. С политической точки зрения, министр может отказаться от предложения конкретной неправительственной организации, Правительство может использовать «бюджетное оружие», в основном политический контроль осуществляется парламентом формальными менеджментскими механизмами оценки. Политика назначения, в контексте объективного слабого контроля, особенно интересна, поскольку срок мандата этих лиц короткий, что влечет отсутствие у министерств перманентного инструмента контроля. Но в отличие от стран континентально-европейской модели, *Quangos* не только выполняют судебные функции, часть из них составляет систему трибуналов первой инстанции (*Tribunals*) для квазисудебной проверки деятельности государственных органов. Иными словами, административные трибуналы первой инстанции являются в британской системе не судебными органами, а квазисудебными.

Британская система административной юстиции во многом изменялась в 2000-х гг. До реформы 2007 г. непрофессионализм, крайне диффузный характер и отсутствие единства процессуальных норм рассмотрения обращений против администрации являлись основными чертами этой системы. В середине 2000-х гг. под давлением европейских структур Великобритания постаралась усовершенствовать свою систему, сгруппировать многочисленные специальные трибуналы первой инстанции и объединить их со второй инстанцией под руководством одного «старшего председателя» (*senior president*), по образцу менеджментских правил административного управления. Помимо этого аспекта, в результате реформы были предприняты попытки интегрировать эти квазисудебные структуры в судебную систему и процессуально, и по кадровым вопросам. Такая конструкция смогла бы, действительно, привести британскую систему к современному сильному административному правосудию. Появилась тенденция, которая противоречила традиционному пониманию государственности в странах англосаксонской

модели. Именно поэтому и доктрины, и сами судьи решительно поддержали применение альтернативных механизмов разрешения споров, которые до реформы 2007 г. использовались исключительно для разрешения гражданско-правовых споров и не считались адекватными в области административной юстиции.

### 2.1. Попытка рационализации системы административного правосудия в Великобритании

Административные квазисудебные органы для разрешения административных споров, под названием *Tribunals*, развивались не системно. Их развитие шло, с одной стороны, по мере принятия разных законов или решений министерств, а с другой стороны, в зависимости от идеологического контекста. В 1911 г. первый закон о национальном страховании предусмотрел создание первого *Tribunals*, т. е. административного трибунала<sup>27</sup>. Особенность этих трибуналов состояла в том, что они являлись не судебными органами, а квазисудебными органами, которые входят в категорию *Quangos* (квази-автономный негосударственный орган). Исторически *Tribunals* делятся на три категории: административные трибуналы, которые рассматривают споры граждан против администрации (в разных определенных законами областях), специализированные трибуналы для рассмотрения споров между гражданами (например, в области расизма, трудовых отношений и т. д.) и дисциплинарные трибуналы, в компетенцию которых входит рассмотрение профессиональных споров (для врачей, адвокатов и т. д.)<sup>28</sup>.

Хаотичное и стремительное развитие этих органов обязывало законодателя проанализировать этот феномен, поскольку материальное административное право развивалось таким образом, что не соответствовало британским традициям. Более того, развитие, даже в Великобритании, концепции государства всеобщего благосостояния обязывало власть обратить внимание на вопрос обеспечения прав граждан. Два раза предпринимались попытки имплементировать в Великобритании французскую модель административной юстиции отдельных административных судебных органов, которую считали эффективнее британской, и обе попытки закончились безрезультатно<sup>29</sup>. В 1929 г. и в 1957 г. соответственно были созданы Комитет Лорд Дономор (*Lord Donoughmore*)<sup>30</sup> и Комитет Сэр Оливер Франкс (*Sir Oliver Franks*) с целью повышения эффективности административной системы Великобритании и проведения анализа вопроса о создании системы полноценных административных судов. В обоих случаях Комитеты

отказались от образования административных судов в британской судебной системе<sup>31</sup>. По мнению членов этих комитетов, даже если эффективность административных судов вне сомнений, данная система отражала бы иное понимание государственности, ближе к традиции *imperium*. После чего Парламент принял в 1958 г. Акт о трибуналах и процессе (*Tribunals and Enquiry Act*<sup>32</sup>), претерпевший изменения в 1992 г.<sup>33</sup>, согласно которому в административных трибуналах применяются общие процессуальные правила (до этого процедура в них носила очень неформальный характер и определялась в каждом конкретном трибунале). Более того, закон создал еще один *Quango* в виде Совета по трибуналам (*Council on Tribunals*), у которого появились две функции: консультативные функции в области административной юстиции и надзорные функции за административными трибуналами. В этот период, в целом, административная юстиция развивалась неформально благодаря судебной практике. Суды расширяли понимание сферы своей компетенции с помощью переосмысления понятия «судебный акт», единственный акт, который они имеют право проверить. Понимание судебного акта отошло от институциональных критериев с целью приобретения материального характера. В этом смысле судебный акт – это не только акт судебных органов, но любое решение спора между сторонами, принятое судьей, который не является стороной в споре<sup>34</sup>. Исходя из изложенного, решения этих административных квазисудебных органов подверглись контролю со стороны судов общей юрисдикции, а конкретно *Hight Court of Justice*<sup>35</sup>. Такая система полностью соответствовала британским традициям. Она была неформальна, быстра, судьи – непрофессионалы, иными словами, она была очень гибкая.

Система административных трибуналов была разнообразна и распространена: эти органы в целом рассматривали более полумиллиона дел в год<sup>36</sup>. Согласно раппорту Сэра Леггатт, в 2001 г.<sup>37</sup> их было более 60, в разных областях, таких как иммиграция<sup>38</sup>, социальное страхование и пенсии<sup>39</sup>, финансы<sup>40</sup>, образование<sup>41</sup> и т. д. Принятие Акта о трибуналах, судебных органах и процессе (*Tribunals, Courts and Enforcement Act*) в 2007 г.<sup>42</sup> повлекло формирование двух уровней административного правосудия. Большинство *Tribunals* сгруппировали в одну систему, в которую входит *First-tier Tribunal*, т. е. трибунал первого уровня, и *Upper Tribunal*, т. е. трибунал высшего уровня. *First-tier Tribunal* является специализированным трибуналом общей компетенции первой инстанции и рассматривает иски против администрации, которые не входят в компетенцию любого другого специального квазисудебного

или судебного органа. На сегодняшний день, он состоит из семи палат: *Social Entitlement Chamber* – палата для обращений в области защиты социальных прав; *Health, Education and Social Care* – палата для обращений в области здоровья, образования и социальной защиты; *War Pensions and Armed Forces Compensation Chamber* – палата для обращения в области военных пенсий и компенсаций военнослужащим; *Tax Chamber* – налоговая палата; *General regulatory Chamber* – палата для обращения против решений регуляторных органов; *Immigration and Asylum Chamber* – палата иммиграции и предоставления убежища; *Property Chamber* – палата для обращений в области частной собственности и кадастра. Помимо этих структур остается еще множество административных квазисудебных органов вне судебной системы. *Upper Tribunal* является, в принципе, апелляционной инстанцией решений *First-tier Tribunal*, но он тоже может рассматривать в качестве первой инстанции некоторые определенные особые важные дела. Он состоит на сегодняшний день из четырех палат: *Administrative Appeals Chamber*, т. е. административная апелляционная палата; *Lands Chamber*, т. е. палата аренды сельскохозяйственных земель; *Tax and Chancery Chamber*, т. е. налоговая палата; *Immigration and Asylum Chamber* – палата иммиграции и предоставления убежища. Решения *Upper Tribunal* пересматриваются в административном суде, *Administrative Court*, который входит в *Queen's Bench Division* (Отделение королевской скамьи) в *Hight Court* (Высший суд правосудия). В некоторых определенных случаях можно сразу обратиться в *Court of Appeal* (Апелляционный суд), в его гражданскую палату. В результате конституционной реформы 2005 г. апелляционный комитет Палаты Лордов преобразовали в *Supreme Court* (Верховный Суд). Таким образом, с 2009 г. он пересматривает решения апелляционного суда и, в определенных случаях, решения административного суда *Hight Court*. Помимо этого, в некоторых определенных случаях, другие суды общей юрисдикции, *County Courts* (Суд графства), могут рассматривать дела об оспаривании актов локального значения.

Реформа 2007 г. действительно повлекла создание современной и эффективной системы административной юстиции, одновременно основанной на британских традициях гибкости правосудия и внедрении некоторых принципов рациональности правосудия континентально-европейских традиций. Иными словами, данная реформа создала систему административного специализированного правосудия под руководством судов общей юрисдикции. В этом смысле сейчас ставится вопрос о вхождении института

*Tribunals* в категорию *Quangos*. Провозглашаемая цель данной реформы – повышение эффективности администрации. Именно поэтому сфера административной юстиции была определена от момента принятия административного решения до его оспаривания в судебном порядке<sup>43</sup>. Таким образом, реформаторы прекрасно поняли, что без четкой организованной защиты прав граждан против произвола администрации, и администрация, и исполнительная власть не могут эффективно действовать. С этой целью, судьи этих структур стали профессионалами, и их отбирает специальная комиссия, в состав которой входит пять членов, представителей и судебной системы, и всех земель Великобритании. В конце концов, Лорд Канцлер принимает предлагаемую ему кандидатуру, также он имеет право однократно отказать и предложить комиссии пересмотреть кандидатуру. Далее, чисто формально, Королева назначает судью.

## **2.2. Применение менеджмента против развития полноценной административной юстиции в Великобритании**

Но даже такой компромиссный подход, в итоге, нарушал историческое понимание британской государственности, и в 2010-х гг. применение гражданско-правовой теории альтернативных механизмов разрешения споров свело реформу к нулю.

Как известно, в британской системе не существует права на судебное разбирательство против администрации: доступ к судебному разбирательству открывается только тогда, когда не существует иного способа пересмотра административного акта. Прежде чем обратиться либо в специальный квазисудебный орган, либо в судебный орган, споры рассматриваются администрацией. Если истец получает предварительное разрешение, то он может оспаривать административное решение в судебном порядке. Данное разрешение получается только в тех случаях, когда изначально понятно, что существуют реальные шансы выиграть дело. Помимо идеологических объяснений большую роль здесь играет культура менеджмента: зачем терять и деньги, и время, если шансов мало? Суть правосудия в странах англосаксонской модели не в восстановлении истины, а в поиске средств исчерпания конкретного конфликта с меньшими издержками. А полноценное правосудие стоит дорого, тем более, когда профессиональные судьи принимают решение. В связи с этим развивались механизмы, альтернативные правосудию в области административной юстиции.

В 1990-х гг. стремительно и радикально в области гражданского процесса развивалась теория

альтернативных механизмов разрешения споров (*Alternative Dispute Resolution – ADR*). Радикально до такой степени, что при некоторых условиях можно было наказать сторону, которая откажется от применения альтернативных механизмов разрешения споров. Параллельно и дополнительно принцип пропорциональности в разрешении споров обязывал разрешать каждый спор с помощью более «эффективного» в каждом конкретном случае инструмента, каким не обязательно является судебное разбирательство<sup>44</sup>. В данном понимании разрешения споров, судья и судебный орган являются только одним из вариантов, а не принципиальным подходом к разрешению споров. До принятия Акта 2007 г. альтернативные механизмы считались не адаптированными к специфике административных споров<sup>45</sup>, потому что суть этих дел, в основном, невозможно определить в денежной парадигме. Но в 2009 г. мировой финансовый кризис меняет приоритеты, а настоящее правосудие становится существенно дороже гибких альтернативных механизмов. С тех пор эффективность определяется не качеством защиты прав граждан, а стоимостью использованных механизмов. В своей стратегической рабочей программе от 2012 г.<sup>46</sup> Министерство юстиции Великобритании подталкивает *Senior President* административных трибуналов к быстрому и пропорциональному разрешению споров<sup>47</sup>. Обращение в административный трибунал остается обоснованным только тогда, когда требуются особые юридические знания. Таким образом, во многих административных трибуналах проводились эксперименты применения альтернативных механизмов разрешения споров, как их называют в «менеджментском языке», креативных. Подобная креативность и здесь закончилась печально – ростом внутреннего административного иска (*internal review*) и привлечением третьего лица для выражения экспертного мнения по делу, в рамках процесса так называемой нейтральной оценки (*neutral evaluation*)<sup>48</sup>. Иными словами, отказ от полноценного административного правосудия и по идеологическим, и по финансовым причинам привел к возвращению к более привычному несудебному административному иску и непрофессионализму.

## **3. Французская модель: искушение расчленения государства**

Во Франции, как во всех странах, не существует четкого определения института административных квазисудебных органов. Понятие «*независимый административный орган*», которое их характеризует во французской правовой системе, относительно недавно возникло в законода-

тельстве, а именно с момента принятия закона от 6 января 1978 г. о Национальной комиссии по информатике и свободам (*Commission nationale de l'informatique et des libertés – CNIL*). Столь позднее появление объясняется историческим развитием роли государства, которое долгое время позволяло ограничить распространение пара-государственных органов во Франции. В целом, данная категория правовых институтов касается некоторых органов, принадлежащих к администрации, но не подчиненных административной иерархии. Они обладают разными юридическими полномочиями, такими как принятие рекомендаций, постановлений, санкций и т. д. Поскольку они являются частью исполнительной власти, их акты носят административный характер и подлежат обжалованию в административном порядке, также как в судебном порядке, в основном в административных судах. До реформы 2017 г. невозможно было знать, сколько их точно: согласно рапорту Государственного совета<sup>49</sup> о независимых административных органах, в 2001 г. их было 34, а по данным официального юридического сайта *Legifrance*, в 2010 г. их уже было 43. В 2017 г. законодатель четко определил список независимых административных органов и их компетенцию.

### **3.1. Французская система независимых административных органов до реформы 2017 г.**

До реформы 2017 г. независимые административные органы не могли обладать статусом юридического лица, в этом состоит главное изменение данной реформы. Проблемы начинались с создания Совета по финансовым биржам (*Conseil des marchés financiers*). Согласно закону от 2 июля 1996 г., он обладал статусом юридического лица, даже частного права, и, таким образом, был квалифицирован как «профессиональное юридическое лицо частного права» (*autorité professionnelle de droit privé*), которое не обладает статусом государственного учреждения, несмотря на свою миссию защиты публичных интересов. Такой подход был чужд французской правовой культуре.

Независимость этих органов до сих пор обещана извне тем, что государственные структуры не могут им адресовать поручения, тем более приказы и даже советы, и изнутри – несменяемостью их членов. Таким образом, эти органы являются исключением ст. 20 Конституции Пятой Республики, согласно которой в распоряжении Правительства находится администрация. Следовательно, правовой режим оспаривания их актов и решений отличается от обычного режима оспаривания административных актов.

Административные акты независимых административных органов обжалуются сначала в административном порядке и исключительно в орган, издавший оспариваемый акт или решение. Из-за того, что эти органы не подчиняются административной иерархии, невозможно обжаловать их акты и решения в вышестоящий административный орган, и тогда разрешается сразу обратиться в суд.

Цель их создания, как в других национальных правовых системах, заключается в желании образовать в значимых для государства областях, касающихся, в первую очередь, прав человека и экономики, органы, в состав которых входят и представители госструктур, и специалисты этих сфер. С одной стороны, такой механизм позволяет, как обычно аргументируют, легитимировать действия государства именно в этих непростых сферах, но, с другой стороны, это позволяет представителям отдельных интересов продвинуть их внутри государственной политики. В любом случае государство передает часть своих обязательств по защите общепубличного интереса, что в целом негативно сказывается на, как минимум, теоретической легитимности его существования. Государство – единственное лицо, которое создано не для защиты отдельных интересов, как органы гражданского общества, а общепубличного интереса, что является сутью его существования. Если государство не выполняет функций, ради которых оно создано, его существование становится бессмысленным и появляются, как сейчас заметно в наших странах, разные общественные движения, претендующие на власть.

В области защиты прав человека существуют, например, такие органы, как Омбудсмен (*Médiateur de la République*), Национальная комиссия по информатике и свободам (*Commission nationale de l'informatique et des libertés*), Национальная комиссия по доступу к административным документам (*Commission nationale d'accès aux documents administratifs*), Национальная комиссия по контролю прослушивания телефонных переговоров (*Commission nationale des interceptions de sécurité*), Национальная комиссия по общественным дебатам (*Commission nationale du débat public*) и т. д. В области экономики самыми известными независимыми административными органами являются Высший орган по конкуренции (*Autorité de la concurrence*), Комиссия по биржевым сделкам (*Commission des opérations de Bourse*), Комиссия по регуляции телекоммуникаций (*Autorité de régulation des télécommunications*), Комиссия по контролю страховых (*Commission de contrôle des assurances*) и т. д.

За исключением Омбудсмана, коллегиальность руководящего органа вышеуказанных ад-

министративных органов должна, теоретически, гарантировать их независимость. Но, если теоретический принцип коллегиальности является общепринятым, то его практическая реализация варьируется и с точки зрения количества членов, и с точки зрения процедуры назначения этих членов в зависимости от каждого конкретного органа. Например, Высший совет по аудиовизуальным средствам (*Conseil supérieur de l'audiovisuel*) состоит из 9 членов, 3 из которых назначены Президентом Республики, 3 – президентом Сената и 3 – президентом Национальной Ассамблеи. Высший орган по конкуренции состоит из 17 членов, которые назначены декретом на шесть лет: 8 из них являются членами (или бывшими членами) Государственного Совета, Счетной палаты, Кассационного Суда, административных судов и судов общей юрисдикции; 4 – авторитетные лица в области экономики, конкуренции или потребления; остальные 5 членов – лица, имеющие долгий стаж работы в области промышленной продукции, производства (мелкого или крупного), профессий ремесленника, системы распределения, компаний, предоставляющих услуги, или либеральных профессий (врачей, нотариусов, судебных приставов, адвокатов, и т. д.). Президент Высшего органа по конкуренции должен быть судьей одного из высших судов страны (либо Государственного Совета, либо Кассационного Суда). Диапазон полномочий этого органа так широк, что возник вопрос о его юридической природе. Действительно, он является главным регулятором практики, направленной против конкуренции, главным экспертом действий рынков, главным контролером операций по объединению предприятий. При заявлении потребителей или по собственной инициативе он имеет широкие полномочия в расследовании и может принимать решения (после состязательного процесса), которые подлежат обжалованию сразу в апелляционном суде Парижа (в области практики, направленной против конкуренции) и в Государственном Совете<sup>50</sup> (в области объединений предприятий). Исходя из этого, правовая доктрина поставила вопрос о сущности этих решений и квалифицировала Высший орган по конкуренции квазисудебным органом, и даже судом. Конституционный совет в своем решении от 23 января 1987 г. не согласился с доктриной и определил юридическую природу Совета по конкуренции следующим образом: административный орган, имеющий несудебную природу<sup>51</sup>.

### 3.2. Реформа 2017 г.

В течение многих лет и политики, и ученые дебатировали о необходимости рационализации правового режима института независимых ад-

министративных органов. Дискуссия стала тем более острой с появлением подобных органов, являющихся юридическими лицами, в связи с чем выявилось противоречие самому институту независимых административных органов. Прежде всего, законом от 20 января 2017 г.<sup>52</sup> установлен список из 26 независимых органов, в том числе 7 публично-государственных независимых органов<sup>53</sup>, что позволяло прекратить неясность в отношении количества подобных органов. Более того, закон установил новый правовой режим и, таким образом, отделил категорию *независимых административных органов*, у которых нет статуса юридического лица, от *публично-государственных независимых органов*, являющихся юридическими лицами. Полномочия их членов ограничены сроком от 3 до 6 лет с возможностью их однократного продления, при этом без возможности для органов, которые их назначают, досрочно прекратить их полномочия. Однако, поскольку иногда досрочное прекращение полномочий необходимо, с учетом гарантий независимости данных структур, существуют два исключения. Во-первых, любой член может самостоятельно подать в отставку. Во-вторых, возможность отправить одного члена досрочно в отставку строго регламентирована: это допускается по предложению председателя руководящего коллегиального органа этих структур или 1/3 членов; основанием для отставки должно являться серьезное нарушение исполнения своих законных обязательств или признание полностью недееспособным, что не позволяет ему продолжать свою деятельность. В подобных случаях член отправляется в отставку после принятия решения путем голосования большинством в три четверти голосов остальных членов. Более того, независимость этих структур лучше гарантируется, когда две ветви власти принимают участие в формировании их состава. Например, Президент Республики назначает некоторых руководителей этих административных структур, но после публичной консультации соответствующей комиссии Сената и Национальной ассамблеи. Это касается, в том числе, Национальной комиссии финансирования предвыборных кампаний и политического финансирования (*Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*) и Национальной комиссии информатики и свободы (*Commission nationale informatique et libertés*). В первом случае столь влиятельные президентские полномочия более чем спорны.

Политический контроль, в целом, был и остается слабым. Каждый год, до 1 июня, независимые административные органы и публично-государственные независимые органы отправляют

Президенту Республики и Парламенту публичный доклад о своей деятельности и об использовании бюджетных средств. Руководителей этих структур могут вызвать в Парламент на слушание, что на деле бывает более чем редко. Для того чтобы ограничить риск лоббизма, публикуются их консультации по проектам законов. Судебный контроль входит в компетенцию административных судов, а в случаях, предусмотренных законом, в компетенцию судов общей юрисдикции. Это касается актов и решений Высшего совета конкуренции (*Conseil de la concurrence*), Высшего органа финансовых рынков (*Autorité des marchés financiers*), Высшего органа регуляции электронных коммуникационных средств и почты (*Autorité de régulation des communications électroniques et des postes*) и Комиссии регуляции энергии (*Commission de régulation de l'énergie*).

Многие французские ученые выражали сомнения в целом в отношении института независимых административных органов, в независимости от их видов<sup>54</sup>. Эти органы были предусмотрены во французском праве в 1978 г. без учета возможных последствий для государственного строя и понимания роли государства. С помощью этого института старались отойти от европейско-континентальной правовой концепции государства, в которой оно является центральным субъектом политико-общественной системы, и сделать из него некоего «нейтрального арбитра» в лучшей англосаксонской традиции. Формальное право, т. е. государственное право, дополняется мягким правом, в котором государство не имеет монопольных прав и которое дестабилизирует иерархию норм. Потенциально возможные риски были зафиксированы в докладе Государственного Совета от 2001 г., в котором подчеркивался бесспорный интерес этого института, но также обращалось внимание на обязательность анализа необходимости его использования и внедрения в институциональную систему Франции. Ведь он поставит под сомнение всю концепцию организации и условий исполнения государственной власти<sup>55</sup>. Под лозунгом «независимость» развили, по большому счету, антигосударственные структуры, логика которых чужда национальной правовой системе. Конкретно, во Франции, из данных 27 независимых административных органов 3 исходят из международного права и 13 – из европейского права<sup>56</sup>, что естественно иллюстрирует процесс глобализации и незначительность фактора национального интереса в процессе принятия решения об их создании. Для того чтобы легитимировать такой непростой подход, нужно было опираться на теорию менеджмента, согласно которой, когда некий орган отделен от государства, он *a priori* (мифическим образом) становится сам

по себе эффективным. Хотя, после того как они созданы, в основном, никто больше не проверяет их «эффективность». Данные независимые органы якобы нейтральные, с юридической точки зрения, как будто право также *a priori* отдалено от политики, и, значит, они являются всего лишь *инструментами*, не имеющими никакого политического значения. Эти мифы об их *a priori* эффективности и нейтральности очень нужны, как минимум, политикам, у которых нет объективной возможности открыто объяснить своим гражданам (и избирателям), что они действуют не в соответствии с национальными интересами, а по глобальному шаблону. Они политически не пережили бы такой откровенности. В целом, квази-судебные органы происходят от глобального процесса деэтизации правосудия по логике англосаксонской модели и, таким образом, участвуют в процессе делигитимации государственности в государствах европейско-континентальной модели, в которых они традиционно занимают центральное место в соответствии с ожиданиями их граждан.

<sup>1</sup> О классическом понимании понятия государства см., например: *Vedel G. Manuel élémentaire de droit constitutionnel*. Paris : Dalloz, 2002. P. 99–106. (Sirey, 1949.)

<sup>2</sup> См.: *Sheridan L. A. La notion d'équity en droit anglais contemporain // Les Cahiers du droit*. 1969. № 2.

<sup>3</sup> См., например: *Van Parijs P. La nouvelle philosophie politique anglosaxonne. Panorama bibliographique // Revue philosophique de Louvain*. 1982. 4<sup>e</sup> série. Tome 80. № 48.

<sup>4</sup> См.: *Беше-Головко К. Морис Ориу : междисциплинарный подход на службе динамической концепции права // Сравнительное конституционное обозрение*. 2008. № 4.

<sup>5</sup> См.: *Hauriou M. Principes de droit public à l'usage des étudiants en Licence et en doctorat es sciences politiques*. Paris : Librairie de la société du Recueil Sirey, 1916. P. 47.

<sup>6</sup> Подробнее об институте административных квазисудебных органов см.: *Беше-Головко К. Административные квазисудебные органы : инструмент независимости правосудия от государства ? // Lex Russica*. 2019. № 9. С. 158–167.

<sup>7</sup> См.: *Matthew V. Flinders and others. Quangos, Accountability and Reform. The Politics of Quasi-Government*. London : Polgrave Macmillan, 1999. P. 17–18.

<sup>8</sup> Текст APA на англ. яз. см.: URL: <https://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure>

<sup>9</sup> См.: Решение «Franklin vs. Massachusetts» 505 US.788 (1992).

<sup>10</sup> URL: <https://www.opic.gov/>

<sup>11</sup> Foreign Assistance Act of 1961. URL: <https://www.opic.gov/sites/default/files/docs/statute0106.pdf>

<sup>12</sup> См.: Доклад Парламента Франции об административных независимых органах ; *Gélard P. Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un*

objet juridique non identifié. Office parlementaire sur la législation. 2006. P. 285–286. URL: <https://www.senat.fr/rap/r05-404-1/r05-404-11.pdf>

<sup>13</sup> Дело Field v. Clark, 143US649 (1992).

<sup>14</sup> URL: <https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2014/05/01/act-pl79-404.pdf>

<sup>15</sup> Дело Butz v. Economou, 478US478 (1978).

<sup>16</sup> Дело Sierra Club v. Costle 657 F 2d 298 (DC Cir 1981).

<sup>17</sup> Дело NRDC v. EPA, 859 F 2d 156 (1988).

<sup>18</sup> См.: Joachim C. La federal Communications Commission aux Etats-Unis : analyse juridique de l'indépendance d'une agence de régulation // Cahiers du MIMMOC. 2014. №11. URL: <http://journals.openedition.org/mim-moc/1668>

<sup>19</sup> URL: <https://www.adr.gov/adrguide/04-statutes.html>

<sup>20</sup> См.: Matthew V. The Politics of Quasi-Government. London : Edition Palgrave Macmillan UK, 1999. P. 202.

<sup>21</sup> См., например: Matthew V. Op. cit. P. 17–18 ; Fialaire J. L'évolution récente des Quangos en Grande-Bretagne : l'exemple de l'Université Grants Committee // La Revue Administrative. Juillet-août. 1988. №244. P. 364.

<sup>22</sup> См.: Fialaire J. L'évolution récente des Quangos en Grande-Bretagne : l'exemple de l'University Grant Committee // La Revue Administrative. 1988. № 244. P. 366–367.

<sup>23</sup> См.: Chassaigne P. Les réformes institutionnelles du gouvernement Blair : une mise en perspective historique // Revue Française de Civilisation Britannique. 2002. № XI-3. P. 7–17.

<sup>24</sup> См.: Cline A. The Modernisation of British Government in historical perspective // Parliamentary Affairs. 2008. №61 (1). P. 149–159.

<sup>25</sup> URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/24/contents>

<sup>26</sup> Secondary Legislation Scrutiny Committee, Public Bodies Act 2011 : Two Years On (2013-14 HL 98) para. 53.

<sup>27</sup> См.: Les solutions alternatives aux litiges entre les autorités administratives et les personnes privées : conciliation, médiation, arbitrage. Conseil de l'Europe, 1999. P. 64.

<sup>28</sup> См.: Dieckhoff E. (sous la dir. de Gentot M.). Les autorités administratives indépendantes. Note de synthèse, ENSSIB, 1991. P. 12–13.

<sup>29</sup> См.: Distel M. La réforme du contrôle de l'administration en Grande-Bretagne // Revue internationale de droit comparé. 1971. №2, Avril-juin. P. 355–417.

<sup>30</sup> См.: Казачова З. М., Быкодорова Л. В. Административные трибуналы Великобритании : этапы становления и развития // Общество и право. 2016. № 4. С. 148–152.

<sup>31</sup> См.: Distel M. La réforme du contrôle de l'administration en Grande-Bretagne // Revue internationale de droit comparé. 1971. P. 355–417.

<sup>32</sup> URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/cambridge-law-journal/article/tribunals-and-inquiries-act-1958/4EEF5225CAE5D9A98627985FA2A2B798>

<sup>33</sup> URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/53/contents>

<sup>34</sup> См.: Distel M. Op. cit. P. 389–390.

<sup>35</sup> См.: David R., Blanc-Jouvan X. Le droit anglais. Paris : éditions PUF, 2003. P. 94–95.

<sup>36</sup> Подробнее о развитии системы Tribunals см.: Drewry G. (2009) The Judicialisation of «Administrative»

Tribunals in the UK : From Hewart to Leggatt // Transylvanian Review of Administrative Sciences. 2009. № 28. P. 45–64; об объеме рассмотрения дел см. P. 48.

<sup>37</sup> Report of the Review of Tribunals by Sir Andrew Leggatt: Tribunals for Users – One System, One Service. August, 2001.

<sup>38</sup> На первой инстанции – Immigration Judges of the Asylum and Immigration tribunal, Special Immigration Appeal Commission.

<sup>39</sup> На первой инстанции – Appeals Service, Criminal Injuries Compensation Appeal Panel, Pensions Appeal Tribunal, Fire Service Pensions Appeal Tribunal, Police Pensions Appeal Tribunal, Police Pensions Appeal Tribunal; на второй инстанции – Social Security and Pensions Appeal Tribunal.

<sup>40</sup> На первой инстанции – General Commissioners of Income tax, VAT and Duties Tribunal, Section 703 Tribunal, Financial Services and markets Tribunal; на второй инстанции – Income Tax, VAT and Duties Appeal Tribunal.

<sup>41</sup> На первой инстанции – Admissions Appeal Panel, Special Educational Needs Tribunal, Exclusion Appeal Panels, Registered Inspectors of Schools Tribunal, Registered Nursery Education Inspectors Appeal tribunal, Independent Schools Tribunal.

<sup>42</sup> Текст Акта о трибуналах, судебных органов и процессе см.: URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/contents>

<sup>43</sup> См.: Foulquier C. La qualité de la justice administrative : l'expérience du Royaume-Uni // Revue française d'administration publique. 2016/3. №159. P. 839.

<sup>44</sup> См.: Foulquier C. Op. cit. P. 840.

<sup>45</sup> См.: Boyron S. Mediation in administrative law : the identification of conflicting paradigms // European Public Law. 2007. Vol. 13. Issue 2. P. 267.

<sup>46</sup> См.: Ministry of Justice. Administrative Justice and Tribunals : a Strategic Work Programme 2013. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/administrative-justice-and-tribunals-a-strategic-work-programme-2013-16>

<sup>47</sup> См.: Задача № 8, с. 20: «Objective 8: To promote early and proportionate dispute resolution across Government».

71. We will achieve objective 8 by working closely with partners across Government to identify where there is scope for more proportionate approaches to dispute resolution. We will support this by developing a framework that consolidates existing information on proportionate dispute resolution approaches into an inventory that compares data on caseload, timeliness, outcomes and user satisfaction. The framework will build on the AJTC mapping factors proposals, which will enable us to develop further options that more effectively deploy proportionate dispute resolution approaches at different parts of the system.

72. We will also seek to ensure that information on the effectiveness of various approaches is shared across existing and new jurisdictions, cementing dispute resolution as a real alternative to full tribunal hearings.

73. In parallel to this, we will talk with representatives of the dispute resolution services industry to support the promotion and development of any standards, guidance and self-regulation».

<sup>48</sup> См.: Foulquier C. Op. cit. P. 841.

<sup>49</sup> Les autorités administratives indépendantes. Rapport public. 2001. Conseil d'état. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/1/contents>

conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes/etudes-annuelles/les-autorites-administratives-independantes-rapport-public-2001

<sup>50</sup> Государственный Совет является Высшим административным судом страны.

<sup>51</sup> Подробнее см.: *Autin J.-L.* Autorités administratives indépendantes, démocratie et État de droit // *Droit et société*. 2016. № 2. P. 285–295.

<sup>52</sup> Loi n°2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

<sup>53</sup> URL: <https://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/organisation/etat/aai/quelles-sont-differentes-autorites-administratives-independantes-aai.html>

<sup>54</sup> См.: *Chevallier J.* Autorités administratives indépendantes et état de droit // *Civitas Europa*. 2016. №37. P. 143–154.

<sup>55</sup> Les autorités administratives indépendantes. Rapport public 2001. Conseil d'état. URL: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes/etudes-annuelles/les-autorites-administratives-independantes-rapport-public-2001>

<sup>56</sup> См.: Доклад сенатора Мезара от 2015 г.: Rapport de la Commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes. URL: <http://www.senat.fr/notice-rapport/2015/r15-126-notice.html>

*Франко-российская ассоциация юристов Comitas Gentium France-Russie (Франция)*

*Беше-Головко К., доктор публичного права, президент ассоциации*

*e-mail: bechet.golovko@gmail.com*

*Franco-Russian Association of Jurists Comitas Gentium France-Russie (France)*

*Béchet-Golovko K., Doctor of Public Law, President of the Association*

*e-mail: bechet.golovko@gmail.com*

# ВЗГЛЯД СУДЬИ

УДК 342.9

Д. А. Сорокин

*Новоусманский районный суд Воронежской области*

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПОРЯДКЕ ВЗЫСКАНИЯ НАЛОГОВОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ

*В статье критически анализируется действующий порядок взыскания обязательных платежей и санкций в порядке приказного производства. Сделан вывод о целесообразности установления административного порядка взыскания налоговой задолженности.*  
*К л ю ч е в ы е с л о в а:* административное судопроизводство, судебный приказ, обязательные платежи и санкции, взыскание, суд, налоговый орган.

## ACTUAL PROBLEMS OF THE EXISTING LEGISLATION ABOUT THE PROCEDURE FOR COLLECTION THE TAX DEBT

*The article critically analyzes the current procedure for collecting mandatory payments and sanctions in the order of writ proceedings. It is concluded that it is advisable to establish administrative procedure for collecting tax debt.*  
*К e y w o r d s:* administrative proceedings, court order, mandatory payments and sanctions, collection, court, tax authority.

Федеральным законом от 5 апреля 2016 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Федеральный закон № 103-ФЗ) в КАС РФ были внесены изменения, в частности, введена гл. 11.1 «Производство по делам о вынесении судебного приказа»,

которая позволила взыскивать в порядке приказного производства обязательные платежи и санкции.

Как показывает практика, данные дела стали самыми массовыми. Например, в Новоусманском районе в 2018 г. по нормам КАС РФ поступило заявлений о вынесении судебного приказа о взыскании налогов и сборов:

№ судебного участка	Поступило заявлений	Возвращено заявлений (отказано)	Вынесено приказов	В последующем отменено по заявлениям должников
1	526	15	511	37
2	623	27	596	14
3	775	275	500	29
<i>Всего по району</i>	1924	317 (16 %)	1607 (84 %)	80 (4 %)

Для сравнения, в 2018 г. в Новоусманском районном суде (юрисдикция которого распространяется на территории Новоусманского и Верхнехавского районов) поступило и было рассмотрено всего 253 административных исковых заявления различных категорий, включая административные иски о взыскании налогов и сборов, поданные налоговыми органами (после

отмены судебных приказов либо возвращения заявлений).

Введение соответствующих изменений в КАС РФ было вызвано необходимостью упрощения взыскания налоговой задолженности, поскольку физически было просто невозможно рассматривать такое массовое количество дел по правилам полноценного административного искового судопроизводства.

Вместе с тем, на наш взгляд, данная мера должна быть временной, поскольку есть более эффективный, простой и менее затратный способ взыскания задолженности по налогам и сборам, который позволит не только существенно снизить нагрузку на мировых судей, но и, в целом, позволит взыскивать задолженность более оперативно.

Речь идет о возможности принятия решения о принудительном взыскании задолженности по уплате налогов и сборов самим налоговым органом.

Традиция судебного взыскания налога с физических лиц была заложена постановлением ЦИК и СНК СССР от 11 апреля 1937 г. № 94/603 «Об отмене административного порядка и установлении судебного порядка изъятия имущества в покрытие недоимок по государственным и местным налогам, обязательному окладному страхованию, обязательным натуральным поставкам и штрафам с колхозов, кустарно-промысловых артелей и отдельных граждан»<sup>2</sup>. Именно данным документом был отменен административный и введен судебный порядок взыскания. Но есть веские основания полагать, что к настоящему времени исключительно судебный порядок взыскания налогов и сборов с физических лиц является анахронизмом, в том числе, идущим в разрез с мировой практикой их взыскания.

Если представить процедуру взыскания задолженности по обязательным платежам несколько в упрощенном виде, то она представляет собой следующую последовательность действий:

- налоговый орган направляет налогоплательщику уведомление о необходимости уплаты налогов и сборов в установленный законом срок, в случае неуплаты налоговый орган выставляет требование об уплате налогов и сборов;

- в случае неисполнения требования налоговый орган обращается к мировому судье с заявлением о выдаче судебного приказа о взыскании задолженности;

- мировой судья выносит судебный приказ о взыскании задолженности, направляет его должнику;

- если в течение 20 дней от должника не поступает возражений, судебный приказ вступает в законную силу, становится исполнительным документом, который направляется судебным приставам;

- судебный пристав возбуждает исполнительное производство и взыскивает задолженность принудительно.

Само по себе вынесение судебного приказа о взыскании задолженности предполагает, что между сторонами по делу (налоговым органом, с одной стороны, и налогоплательщиком, не

уплатившим налог, – с другой) отсутствует спор о праве, т. е. предполагается, что должник не оспаривает обоснованность выставления задолженности, ее размер, но при этом по различным причинам (отсутствие денежных средств, неполучение по почте соответствующих налоговых уведомлений и т. п.) не уплачивает начисленные ему налоги и сборы.

В случае наличия между сторонами спора о правильности начисления данной задолженности и предусмотрена процедура безусловной отмены судебного приказа, причем для отмены приказа должнику нужно лишь подать возражения, даже не обосновывая их каким-либо образом. Не вдаваясь в подробности практической реализации такого права должника (имеется проблема пропуска и восстановления срока обжалования судебного приказа, например, в случае возвращения от должника судебной корреспонденции с отметкой «по истечении срока хранения»), именно эта процедура позволяет «отделить» спорные случаи (отсутствие объекта налогообложения, на который начислены налоги, их неверный расчет и т. п.) от неспорных («забыл заплатить», «не было денег», «проживал по другому адресу, «не получил налоговое уведомление» и т. п.) для того, чтобы эти «спорные» случаи в последующем разбирались путем полноценного административного искового судебного производства, в ходе которого налоговый орган должен будет представить относимые, допустимые и достаточные доказательства в обоснование своих требований о взыскании задолженности.

Именно такая процедура с принятием Федерального закона № 103-ФЗ позволила не перегружать суды «лишней работой» по рассмотрению бесспорных административных исков путем полноценных судебных разбирательств, одновременно позволяя налогоплательщикам, в случае наличия спора с налоговым органом, реализовать свое право на судебную защиту.

Как показывает практика рассмотрения данных дел в Новоусманском районе, по заявлениям налогоплательщиков отменяется около 4 % судебных приказов о взыскании налогов, т. е. доля «неспорных» случаев неуплаты налогов составляет примерно 96 %.

В чем же заключается роль суда при взыскании задолженности именно таким образом, т. е. путем вынесения судебного приказа? На наш взгляд, участие суда в этой процедуре объективно обусловлено лишь одной причиной: судебный приказ после вступления в силу является исполнительным документом, что позволяет взыскать задолженность принудительно в рамках исполнительного производства.

Каких-либо иных веских причин участия суда в указанной выше процедуре нет. Так, на стадии вынесения судебного приказа:

– нет спора о праве;

– мировой судья самостоятельно не проверяет наличие у налогоплательщика объектов налогообложения, он оценивает только распечатки с баз данных, представленные налоговым органом, и, если в этих базах данных отражена неверная информация, например, земельный участок был продан, а он продолжает числиться за налогоплательщиком и т. п., мировой судья никак не перепроверит эту информацию, так как процедура приказного судопроизводства не позволяет истребовать дополнительные доказательства;

– мировому судье неизвестны причины, по которым налогоплательщик вовремя не заплатил налоги;

– мировой судья может проверить лишь соблюдение налоговым органом пресекательных сроков на обращение в суд.

Таким образом, по сути, получив от налогового органа заявление о вынесении судебного приказа, если оно подано в установленный законом срок, мировой судья «превращается» в секретаря-машинистку, который перепечатывает в бланк судебного приказа сведения о должнике и взыскателе, размере задолженности, заверяет приказ своей подписью и направляет его по почте должнику, а после его вступления в законную силу налоговому органу или судебным приставам-исполнителям. В случае поступления возражений печатает определение об отмене судебного приказа. В течение года он делает это, как указано выше, примерно 700–1000 раз или в среднем 4–5 раз в день (247 рабочих дней минус отпуск = примерно 200 рабочих дней). То есть, несмотря на высокую занятость, необходимость принимать, рассматривать, отпечатывать множество других гражданских, уголовных дел, дел об административных правонарушениях, мировой судья должен тратить свое рабочее время, по сути, на «перепечатывание» текста, предоставленного ему налоговым органом.

Должен ли мировой судья выполнять работу «секретаря-машинистки»? Должны ли тратиться бюджетные деньги (деньги налогоплательщиков) на никому не нужную работу? Есть ли какое-то веское обоснование существования названной процедуры взыскания задолженности? На наш взгляд, нет. Можно ли убрать «лишнее звено» и наделить налоговый орган правом самому принять решение о принудительном взыскании задолженности по налогам и сборам? Безусловно, можно и нужно.

Внося соответствующие изменения в НК РФ, Федеральный закон «Об исполнительном

производстве» и КАС РФ, думается, необходимо отразить несколько принципиальных моментов:

1. Размер взыскания налогов и сборов налоговым органом должен быть ограничен разумными пределами, к примеру, суммой 50 000 рублей. При ее превышении должен быть предусмотрен только судебный порядок взыскания задолженности путем подачи административного иска.

2. Решение налогового органа о взыскании задолженности должно иметь силу исполнительного документа.

3. По аналогии с приказным судопроизводством, решение налогового органа о взыскании задолженности должно отменяться самим налоговым органом при поступлении от должника соответствующего заявления (даже никак не мотивированного).

4. Необходимо предусмотреть срок на подачу возражений – 20 дней с того момента, как должнику стало известно о вынесенном решении.

5. Предусмотреть, что взысканные судебным приставом денежные средства должны сначала перечисляться на депозит службы судебных приставов, храниться там не менее 3 месяцев и лишь после этого перечисляться в бюджет (данная мера необходима для быстрого и своевременного возвращения взысканных средств в случае отмены решения налоговым органом по заявлению должника).

6. В случае отмены решения о взыскании задолженности исполнительное производство должно быть прекращено, взысканные денежные средства должны быть возвращены должнику, налоговый орган в течение 6 месяцев должен иметь право обратиться в суд с административным иском.

С учетом изложенного, механизм реализации взыскания задолженности должен выглядеть следующим образом:

– налоговый орган направляет налогоплательщику уведомление о необходимости уплаты налогов и сборов в установленный законом срок, в случае неуплаты налоговый орган выставляет требование об уплате налогов и сборов;

– в случае неисполнения требования налогового органа выносит решение о взыскании задолженности, направляет его должнику;

– если в течение 10 дней от должника не поступает возражений, решение должно быть направлено судебным приставам для принудительного взыскания задолженности;

– судебный пристав возбуждает исполнительное производство и взыскивает задолженность, зачисляя средства на свой депозит, где они должны храниться не менее 3 месяцев, после чего, если решение не отменено, перечисляет их в бюджет.

Подобная процедура взыскания задолженности позволит, как минимум, вдвое снизить нагрузку на мировых судей, снизить «лишние» материальные издержки на взыскание задолженности. Снижение нагрузки на судей позволит им уделять больше времени другим рассматриваемым делам, что должно благоприятно сказаться на качестве их рассмотрения, способствовать более полной реализации прав граждан на справедливое судебное разбирательство в разумные сроки.

Верховным Судом РФ еще в 2009 г. в Государственную Думу РФ был внесен законопроект о внесудебном взыскании задолженности по налогам и сборам, однако соответствующие изменения не были приняты.

Основной причиной явилось предполагаемое несоответствие законопроекта ст. 35 Конституции РФ, где отражено, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда и правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной, в частности, в постановлении от 17 декабря 1996 г. № 20-П<sup>3</sup> о том, что взыскание налоговых платежей с физических лиц в бесспорном порядке явилось бы выходом за рамки собственно налоговых публично-правовых отношений.

В июле 2019 г. депутатами Псковского областного собрания вновь был внесен законопроект № 751723-7<sup>4</sup> по установлению внесудебной процедуры взыскания налоговой недоимки с физических лиц<sup>5</sup>. Его авторы предлагают внести соответствующие поправки в ст. 48 Налогового кодекса РФ.

Правовым управлением Государственной Думы РФ дано отрицательное заключение на данный законопроект. В нем, в частности, говорится о том, что в отличие от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей физические лица не всегда имеют возможность профессионально защитить свои законные права. В этом случае судебный порядок выступает одной из гарантий недопустимости необоснованного лишения налогоплательщиков – физических лиц, принадлежащего им имущества.

Данное утверждение, на наш взгляд, является неубедительным. При чем здесь «профессиональная защита своих прав», когда решение налогового органа может быть отменено лишь по никак не мотивированному заявлению налогоплательщика? Что мешает обязать налоговый орган в решении о взыскании налогов разъяснить гражданам порядок его обжалования и отмены? Какие профессиональные знания требуются от налогоплательщика, чтобы написать заявление в налоговый орган, состоящее из нескольких слов: «прошу отменить решение от...», – и оно,

по аналогии с судебным приказом, будет отменено, даже без изложения в нем каких-то мотивов и доводов? Очевидно, что налогоплательщик, имеющий хотя бы среднее образование, сможет самостоятельно, без какой-либо профессиональной помощи защитить свои права, написав в произвольной форме заявление об отмене решения, принятого налоговым органом.

Что гарантирует физическим лицам существующий в настоящее время судебный (приказной) порядок взыскания налоговой задолженности? Ничего. Как указано выше, в порядке приказного судопроизводства мировой судья, по сути, не имеет возможности проверить законность и обоснованность начисления налогов, так как ему не известны причины, по которым налогоплательщик не оплатил задолженность (согласен ли он с ее начислением или не согласен, если не согласен, то почему).

Далее в заключении правового управления Государственной Думы РФ приведена позиция Конституционного Суда РФ, со ссылкой на определение Конституционного Суда РФ от 4 июня 2009 г. № 1032-О-О<sup>6</sup> о том, что «различный порядок взыскания налоговых платежей с физических и юридических лиц направлен не на то, чтобы поставить их в неравное положение в сфере налоговых отношений (обязанности платить налоги), а на то, чтобы не допустить административного вмешательства в права личности тогда, когда вопрос может быть разрешен лишь посредством судебного разбирательства. Взыскание налоговых платежей с физических лиц в бесспорном порядке явилось бы выходом за рамки собственно налоговых публично-правовых отношений и вторжением в иные отношения, в том числе гражданско-правовые, в которых стороны не находятся в состоянии власти – подчинения, и поэтому одна сторона по отношению к другой не может действовать властнообязывающим образом».

Вместе с тем системный анализ данного определения, постановления Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П<sup>7</sup>, определения от 15 января 2009 г. № 242-О-П<sup>8</sup> и других позволяет сделать вывод о том, что недопустимо лишь произвольное и не ограниченное судебным контролем применение правил «бесспорного» взыскания недоимки органом власти, в то время как предлагаемый в настоящей статье способ взыскания задолженности по налогам и сборам такой контроль предполагает, поскольку в случае возникновения спора о законности и обоснованности взыскания налоговых платежей (при несогласии налогоплательщика) решение налогового органа по заявлению налогоплательщика в безусловном порядке будет отменено и даль-

нейшее разбирательство будет производиться исключительно в судебном порядке.

Так как предлагаемый в настоящей статье порядок взыскания задолженности по налогам и сборам не предполагает произвольного и не ограниченного судебным контролем применения правил взыскания недоимки, на наш взгляд, он не нарушает конституционные права граждан.

Кроме того, следует учитывать, что само по себе взыскание налогов и сборов предлагаемым способом, предусматривающим возможность его оспаривания и последующего судебного контроля, будет находиться в рамках публично-правовых отношений и не будет являться вторжением в иные отношения, в том числе гражданско-правовые.

Таким образом, предлагаемый в настоящей статье порядок взыскания задолженности по налоговым платежам не будет противоречить ни ст. 35 Конституции РФ, ни приведенным выше позициям Конституционного Суда РФ.

При этом полностью согласимся с авторами указанного выше Заключения на проект закона о том, что вопросы исполнительного производства регулируются Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – Федеральный закон № 229-ФЗ) и не являются предметом регулирования НК РФ, что предусмотренные в проекте случаи окончания исполнительного производства и возвращения исполнительного

документа не соотносятся с нормами Федерального закона № 229-ФЗ.

В связи с этим из предлагаемой редакции ст. 48 НК РФ должны быть исключены положения, регламентирующие деятельность судебных приставов-исполнителей, а также предусмотренной, описанной в настоящей статье, алгоритм вынесения решения о взыскании задолженности, его реализации и отмены, что, в свою очередь, потребует внесения незначительных изменений в Федеральный закон № 229-ФЗ.

На наш взгляд, реализация предлагаемого в настоящей статье механизма взыскания задолженности не повлечет за собой дублирования исполнительного производства по одной задолженности, поскольку по своей правовой природе решение налогового органа о взыскании задолженности по налогам и сборам будет являться аналогом судебного приказа о взыскании налогов и сборов, поэтому он не приведет к необоснованному увеличению нагрузки на судебных приставов.

<sup>1</sup> Доступ из справ.-прав. системы «Консультант-Плюс».

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/751723-7>

<sup>6</sup> Доступ из справ.-прав. системы «Консультант-Плюс».

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Там же.

*Новоусманский районный суд Воронежской области  
Сорокин Д. А., судья  
e-mail: dm\_sor@mail.ru*

*Novousmansky District Court of the Voronezh Region  
Sorokin D. A., Judge  
e-mail: dm\_sor@mail.ru*

# Трибуна молодого ученого

УДК 342.9

А. О. Вифлянецв

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

## СУБЪЕКТЫ ОСПАРИВАНИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Данная статья посвящена анализу основной проблемы института оспаривания нормативных правовых актов через призму субъектов оспаривания нормативных правовых актов – поиску разумного баланса между защитой частных прав и публичного интереса. Автор обращает внимание, что поиск баланса фактически сводится к выбору между так называемыми ошибками I рода (*false positive*), когда рассматривается заявление о признании нормативного правового акта недействующим от лица, которое не должно было это делать (своеобразное злоупотребление правом – сутяжничество), и ошибками II рода (*false negative*, ложноотрицательным результатом), когда суд ограничивает право на судебную защиту там, где оно должно быть гарантировано. С данных позиций анализируются изменения в регулировании института, которые произошли с принятием Кодекса административного судопроизводства РФ и постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами». Особое внимание уделяется важной составляющей такого баланса – институту коллективных административных исков, дальнейшее развитие которого необходимо в настоящий момент, как в законодательстве, так и на практике. На основании проведенного исследования автор выдвигает некоторые предложения, направленные на совершенствование действующего правового регулирования в сфере обращения в суд группы лиц с коллективным административным иском.

**К л ю ч е в ы е с л о в а:** судебный нормоконтроль, административное судопроизводство, коллективные иски, административный истец.

## SUBJECTS OF CONTESTING NORMATIVE LEGAL ACTS

The present article aims to analyze the primary problem facing the institution of contesting normative legal acts – search for balance between the defence of private rights and public interest – by focusing on subjects of contesting normative legal acts. The author points out, that in order to find that balance a choice has to be made between type 1 errors (*false positives*) that may occur, for example, in the case of barratry, and type 2 errors (*false negatives*), when the court restricts the right to judicial protection even in cases where it should be guaranteed. Changes in the regulation of the institution caused by the adoption of the Code of Administrative Judicial Procedure of the Russian Federation and the resolution of a plenary session of the Supreme Court of the Russian Federation № 50 on 25.12.2018 are analyzed with the aforementioned errors taken into account. Special attention will be given to the institution of administrative class actions – a component, the need for which is strongly felt, as it is necessary for such a balance. On the basis of that analysis the author suggests possible ways of improving the existing regulation.

**Key words:** cases of challenging normative legal acts, administrative proceedings, class actions, administrative plaintiff.

Институт оспаривания нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (далее – «нормативные правовые акты»), получил свое первоначальное закрепле-

ние в 1994 г. в Гражданском кодексе РФ (далее – ГК РФ)<sup>1</sup> как средство защиты от произвола подзаконных актов (ст. 12 и 13 ГК РФ)<sup>2</sup>. Учитывая, что гражданское законодательство регулирует правоотношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников, сначала указанный институт

не подразумевал чего-то большего, чем защиту субъектов гражданского оборота своих прав. Возможно, это объясняет то, что в действовавшем на тот момент ГПК РСФСР<sup>3</sup> данная категория дел не была вынесена в самостоятельную категорию дел.

Судебная практика, а также научные работы позволили достаточно быстро осознать, что институт оспаривания нормативных правовых актов является не только, а возможно, и не столько институтом защиты гражданских прав, сколько институтом защиты публичных интересов.

Принятие Кодекса административного судопроизводства РФ<sup>4</sup> (далее – КАС РФ) в значительной мере способствовало развитию законодательного регулирования нормативных правовых актов именно в сторону института с двойственной правовой природой, специфика которого состоит в том, что, с одной стороны, оспаривание нормативных правовых актов является способом защиты, прежде всего, гражданских прав, и данный способ защиты прямо упоминается в ст. 12 ГК РФ. Аналогичной правовой позиции придерживается Конституционный Суд РФ<sup>5</sup>. Более того, как отметил Конституционный Суд РФ, обращение в суд с требованием признать нормативный правовой акт недействующим является механизмом, с помощью которого граждане и юридические лица по своему усмотрению осуществляют принадлежащие им гражданские права (п. 1 ст. 9 ГК РФ)<sup>6</sup>. С другой стороны, специфика споров об оспаривании нормативных правовых актов состоит в том, что данные споры призваны «защитить» не только частные права, но и публичный интерес, что выражается в заинтересованности государства в совершенствовании законодательства путем признания недействующими актов, принятых, например, с нарушением процедуры принятия нормативного правового акта. В связи с вышесказанным представляется необходимым поиск разумного баланса между наличием процессуальных прав и обязанностей, которые, с одной стороны, позволили бы защитить частные интересы, а с другой – защищали бы и публичные интересы.

Одним из направлений поиска баланса является исследование вопроса о возможных субъектах оспаривания нормативных правовых актов. Институт оспаривания нормативных правовых актов, выступая институтом гражданского права, должен подразумевать обращение частного лица за защитой своего уже нарушенного права. Такая радикальная позиция не отвечала бы интересам государства, так как это настолько сузило бы круг возможных заявителей, что нормативные правовые акты, которые противоречат вышестоящему нормативному правовому акту, существовали

бы в силу недостаточного количества субъектов оспаривания. В государстве, которое ничего не тратило бы на судебный процесс, господствовала бы другая радикальная позиция: любой субъект мог бы оспаривать нормативные правовые акты неограниченное количество раз, так как активный судебный нормоконтроль способствовал верховенству права в таком государстве. Однако в условиях ограниченных государственных ресурсов законодатель и судебная практика вынуждены находить оптимальные пути решения таких вопросов.

Ранее ГПК РФ рассматривал данный институт прежде всего с позиций ст. 12 ГК РФ, допуская обращения в суд, во-первых, частных лиц (гражданин или организация, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются их права и свободы), а во-вторых, прокурора. Иные государственные органы (Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, глава муниципального образования) могли обратиться в суд только в том случае, если считали, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом нарушена их компетенция.

КАС РФ, а потом и постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»<sup>7</sup> (далее – постановление Пленума ВС РФ № 50) осуществили большую работу: во-первых, по развитию института в целом, во-вторых, по поиску вышеуказанного баланса. В настоящий момент ст. 208 КАС РФ фактически выделяет следующих возможных субъектов оспаривания нормативных правовых актов:

- лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы;
- общественное объединение в защиту прав, свобод и законных интересов всех членов данного общественного объединения в случае если это предусмотрено федеральным законом;
- прокурор в пределах своей компетенции, Президент Российской Федерации, Правительство

ство Российской Федерации, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), орган местного самоуправления, глава муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных федеральным законом, иные лица, полагающие, что принятый нормативный правовой акт не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, нарушает их компетенцию или права, свободы и законные интересы граждан;

– Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, избирательная комиссия муниципального образования, полагающие, что оспариваемый нормативный правовой акт не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, нарушает избирательные права или право на участие в референдуме граждан Российской Федерации либо компетенцию избирательной комиссии.

Анализ внесенных КАС РФ изменений позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, Кодекс значительно расширил субъектный состав лиц, имеющих право оспаривать нормативный правовой акт в части государственных органов. Во-вторых, КАС РФ изменил формулировку для субъектов частного права. Ранее критерием обращения был факт того, что лицо считало, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются его права и свободы. В свою очередь, КАС РФ добавил требование о необходимости быть лицом, в отношении которого применен этот акт, *а также лицом, которое является субъектом отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом*. Буквальное толкование данной нормы приводит нас к мысли, что нормативный правовой акт сначала должен быть применен к конкретному лицу, который может выступать заявителем. Такая ситуация может возникнуть, например, в случае регистрации юридического лица. Должно ли лицо подать документы на регистрацию юридического лица и получить отказ в регистрации, чтобы стать субъектом соответствующих правоотношений?

Пункт 5 постановления Пленума ВС РФ № 50 справедливо расширяет необходимый круг заявителей, давая ответ на озвученный вопрос следующим образом: с административным ис-

ковым 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).

Полагаем, проблема субъектного состава, в частности, лиц, которые могут выступать в роли заявителей по делам об оспаривании нормативных правовых актов, является одной из наиболее дискуссионных. Вопросы о любом нормативном регулировании в большинстве случаев сводятся на практике к выбору между так называемыми ошибками I рода (*false positive*), когда рассматривается заявление о признании нормативного правового акта недействующим от лица, которое не должно было это делать (своеобразное злоупотребление правом – сутяжничество), и ошибками II рода (*false negative*, ложноотрицательным результатом), когда суд ограничивает право на судебную защиту там, где оно должно быть гарантировано. Как нам представляется, применительно к делам об оспаривании нормативных правовых актов такой вопрос не должен ставиться остро из-за крайне выраженного публичного интереса. В признании нормативного правового акта недействующим в случае его несоответствия иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, заинтересовано не только частное лицо, как в приведенном примере. Частное лицо, возможно, даже больше заинтересовано соблюсти все требования, даже если они незаконные, и успешно зарегистрировать юридическое лицо. В признании незаконным такого акта заинтересовано прежде всего государство, чтобы такой нормативный правовой акт в дальнейшем не нарушал прав граждан. Поэтому по данной категории в целях реализации права на судебную защиту и обеспечения законности целесообразнее рассмотреть заявление, которое, возможно, является злоупотреблением права на обращение, чем не рассмотреть заявление, которое рассмотреть было необходимо.

Кроме того, буквальное толкование данного положения КАС РФ приводит к мысли о том, что закон допускает обращение с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта недействующим: государственных органов в защиту неограниченного круга лиц, общественного объединения в защиту всех

членов общества, лица, если его право нарушено, т. е. Закон подразумевал обращение в суд физического лица в защиту *своего права* или законного интереса.

Пленум Верховного Суда РФ № 50 по данному вопросу занял следующую позицию. По смыслу ч. 2–3, 5 ст. 40, ч. 2 ст. 208 КАС РФ общественное объединение вправе обратиться в суд общей юрисдикции с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части в защиту прав, свобод и законных интересов членов данного общественного объединения *или в защиту неопределенного круга лиц*, в случае если это предусмотрено федеральным законом (например, ч. 4 ст. 4 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», абз. 8 п. 1 ст. 12 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», абз. 9 ч. 2 ст. 45 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»).

Такое нормотворчество со стороны Верховного Суда РФ следует оценить как исключительно положительный шаг, особенно в контексте предоставления таких полномочий общественным объединениям, которые являются эффективным институтом по защите прав неопределенного круга лиц. Формулировка же «в защиту прав, свобод и законных интересов всех членов данного общественного объединения» не только излишне ограничивает круг дел, но и не обеспечивает последовательную реализацию права на судебную защиту.

При этом п. 15 постановления Пленума ВС РФ № 50 не в полной мере соответствует вышеописанной логике, что придает некое внутреннее противоречие самому постановлению Пленума ВС РФ: «В свою очередь, если из сведений, содержащихся в заявлении и (или) приложенных к нему документов, *с очевидностью следует* (курс. – А. В.), что административный истец не может выступать субъектом отношений, регулируемых оспариваемым актом, либо следует, что оспариваемый акт не может нарушать или иным образом затрагивать права, свободы, законные интересы административного истца (например, гражданин оспаривает нормативный правовой акт законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, определяющий налоговую ставку налога на имущество организаций), судья отказывает в принятии заявления к производству (п. 3 ч. 1 ст. 128, ч. 1 ст. 208 КАС РФ)».

Данный пункт постановления Пленума перекликается с п. 11 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 (в ред.

от 09.02.2012 г.) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»: «Судья отказывает в принятии заявления в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 134 или частью 8 статьи 251 ГПК РФ в случаях, когда в заявлении гражданина или организации оспаривается полностью или в части нормативный правовой акт, очевидно не затрагивающий их права (курс. – А. В.) и свободы, тогда как это обстоятельство является необходимым условием проверки акта или его части в порядке, предусмотренном главой 24 ГПК РФ (например, заявление граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя, об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов, регулирующих отношения с участием организаций и индивидуальных предпринимателей)»<sup>8</sup>. Безусловно, положительной тенденцией является исключение неудачного примера, поскольку фактически устанавливалась презумпция того, что для оспаривания нормативного правового акта необходимо обладать соответствующим правовым статусом.

Однако в целом пункт сложно признать удачным. Во-первых, словосочетание «с очевидностью следует» является оценочной категорией. Как может судья без рассмотрения обстоятельств дела по существу оценить, например, возможность нарушения прав заявителя в будущем? Конституционный Суд РФ в определении от 8 июля 2004 г. № 238-О<sup>9</sup> уже высказывался по аналогичному вопросу следующим образом: «Пункт 1 части первой статьи 134 ГПК Российской Федерации в системной связи с частью первой статьи 246 и частью первой статьи 251 данного Кодекса не предполагает отказ суда в принятии заявления о признании принятого и опубликованного в установленном порядке нормативного правового акта органа государственной власти противоречащим закону в случае, если заявитель считает, что этим актом нарушаются его права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, и, следовательно, не может рассматриваться как нарушающий конституционные права заявителя.

Иное означало бы, что в стадии возбуждения дела, в которой не проводится судебное заседание с участием сторон и решаются вопросы лишь процессуального характера, судья своим постановлением, приобретающим после его вступления в силу в соответствии со ст. 13 ГПК Российской Федерации обязательный характер, определяет содержание прав и обязанностей субъектов спорного материального правоотношения. Однако такой подход не согласуется с конституционной природой судопроизводства, в

силу которой решение вопросов материального права должно осуществляться в судебном заседании при разрешении дела по существу на основе состязательности и равноправия сторон (ч. 3 ст. 123 Конституции Российской Федерации)».

Во-вторых, суд должен, основываясь исключительно на тексте искового заявления, фактически провести оценку, результатом которой будет возможный отказ в принятии искового заявления, а значит, ограничение субъективного права на судебную защиту, а также функционирование в дальнейшем возможного незаконного акта.

А. В. Ильин объясняет данную схему через «модель, при которой предметом судебной деятельности выступает проверка законности нормативного правового акта, но условием возбуждения процесса ставится не статус заявителя, а нарушение его прав и законных интересов оспоренным нормативным правовым актом. <...> Это, несомненно, более прогрессивная модель, поскольку она отвергает право законодателя наделять отдельных лиц привилегией оспаривать нормативные правовые акты, но предоставляет это право всем тем, кто в этом больше всего нуждается. В то же время из-за того, что основной целью процесса и в этом случае является исследование вопроса о законности или незаконности самого оспариваемого акта, возможности защиты прав граждан от незаконных нормативных правовых актов серьезно ограничиваются, поскольку, кроме стадии возбуждения дела, субъективная заинтересованность заявителя не способна оказать существенное влияние на ход процесса, так как вопрос законности не может зависеть от усмотрения и способностей отдельно взятого заявителя»<sup>10</sup>.

Данная концепция логично объясняет все теоретические внутренние противоречия законодательного регулирования в данной сфере. Однако, как нам представляется, основная сложность возникает при практическом применении данных норм. Если заявитель выступает только инициатором проверки законности, и нарушение прав нужно исключительно для проверки полномочий, а «определение правомерности оспариваемого акта всецело составляет задачу суда *ex officio*»<sup>11</sup>, то последовательно должен смещаться баланс состязательности в самом процессе, так как фактически суд, убедившись *prima facie* в убедительности доводов административного истца, должен будет в одном лице занимать и позицию истца, и позицию суда. В настоящий момент законодатель не считает нужным идти по этому пути.

Безусловно, следует отметить, что Верховный Суд РФ, пытаясь найти компромисс, указывает, что суды в случае принятия решения об отказе в

принятии искового заявления должны быть крайне сильно убеждены в необходимости принятия такого решения. Верховный Суд РФ использует формулировку «с очевидностью следует», что соответствует уголовному стандарту доказывания – «вне разумных сомнений». Полагаем, Верховный Суд РФ, действуя в рамках п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС РФ, движется в правильную сторону. Тем не менее законодательное регулирование в данной части, пожалуй, не идеально, особенно в контексте того, что заявитель лишается ряда субъективных прав (права на заключение мирового соглашения, права на отказ от административного иска) после подачи и принятия судом к производству заявления о признании нормативного правового акта недействующим.

Как уже отмечалось выше, КАС РФ значительно расширил полномочия государственных органов по оспариванию нормативных правовых актов, однако на практике данное право не стало пользоваться популярностью среди представителей государственных органов. Так, в справочно-правовой системе «КонсультантПлюс» не содержится каких-либо данных о том, что ЦИК РФ обращался в суд с требованием признать нормативный правовой акт недействующим, как и, например, Президент РФ. Тем не менее, нам представляется, расширение субъектного состава заявителей, наделенных правом на обращение в суд с административным иском заявлением об оспаривании нормативного правового акта, является положительной тенденцией, так как сфера компетенции подобных органов не предусматривает, например, проверку законности деятельности иных органов. В силу этого предъявление вышеуказанным органом административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим должно быть и является исключительным случаем, своеобразным «скальпелем» для исправления законодательства.

При этом постановление Пленума ВС РФ № 50 расширяет и эти полномочия. Например, прокурор, а также в случаях, предусмотренных федеральным законом, государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы могут обратиться с заявлением об оспаривании нормативного правового акта об интеллектуальных правах или акта об интеллектуальных правах, обладающего нормативными свойствами (ст. 52–53, ч. 2 ст. 192, ч. 2 ст. 195.1 АПК РФ<sup>12</sup>). При этом согласно ст. 195.1 АПК РФ прокурор, а также государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы вправе обратиться в Суд по интеллектуальным правам с заявлениями о признании нормативных правовых актов недействующими, если полагают, что такой оспа-

риваемый акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц.

Таким образом, постановление Пленума ВС РФ № 50, во-первых, в некоторых случаях корректирует неидеальное законодательное регулирование, а во-вторых, позволяет находить внутреннюю логику законодательства и правовой системы. Как уже отмечалось выше, действующее законодательное регулирование в отношении субъектов оспаривания нормативных правовых актов во многом нашло разумный баланс между защитой частных прав и публичного интереса.

К сожалению, постановление Пленума ВС РФ № 50 не стало развивать институт коллективного административного искового заявления, ограничившись упоминанием о том, что все субъекты имеют право на обращение в суд с таким заявлением. С нашей точки зрения, такой подход заслуживает серьезной критики. Важнейшим субъектом по данной категории дел является группа граждан, обращающаяся с коллективным административным иском. Во-первых, как уже отмечалось выше, оспаривание нормативных правовых актов направлено, в том числе, на достижение публичного интереса. В такой ситуации административный истец в некоторой мере выступает альтруистом. Учитывая требования об обязательном участии в процессе через профессионального представителя при рассмотрении административных дел об оспаривании нормативных правовых актов в верховном суде республики, краевом, областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области, суде автономного округа, апелляционном суде общей юрисдикции, кассационном суде общей юрисдикции, в Верховном Суде Российской Федерации (ч. 9 ст. 208 КАС РФ), а также о запрете в одном производстве рассматривать требование об оспаривании нормативного правового акта и иные материально-правовые требования (п. 14 постановления Пленума ВС РФ № 50), такая ситуация приводит к некоторому нарушению разумного баланса, когда лицо не может защитить гражданские права удобным для себя способом защиты. Своеобразной «компенсацией» должны выступать административные коллективные иски, так как позволяют возложить бремя финансирования не на одно лицо, а на группу лиц. Во-вторых, рассмотрение в одном процессе всех имеющихся доказательств незаконности нормативного правового акта способствует правильному и своевременному рассмотрению и разрешению административных дел, что отвечает задачам административного судопроизводства.

Кроме того, коллективные административные иски способствуют экономии ресурсов судебного корпуса, так как вместо дробления на несколько процессов с возможным параллельным рассмотрением у нескольких судей, требование о признании нормативного правового акта недействующим рассматривается у одного судьи.

Самый важный вопрос, который не получил ни теоретического, ни практического обоснования, состоит в следующем: в чем заключается необходимость присоединения к требованию о признании нормативного правового акта недействующим не менее 20 лиц ко дню обращения в суд лица, выдвинувшего требование о защите прав и законных интересов группы лиц? Как нам представляется, на практике далеко не всегда есть 20 человек, готовых инвестировать в судебный процесс, который может привести к отмене нормативного правового акта. В результате это приводит к значительному ограничению использования института коллективных исков, что не только ограничивает право лиц на судебную защиту, но и ставит под угрозу правильное и своевременное рассмотрение дела.

Кроме того, инициирование подачи коллективного иска всегда связано с желанием членов такой группы решить свои проблемы «чужими руками» (*free-rider problem*). Например, есть группа лиц из 50 человек, которые полагают, что их права нарушает нормативный правовой акт. В настоящий момент законодательство создает стимулы каждому члену такой группы отказываться от участия в таком коллективном иске. Во-первых, всегда есть надежда, что оставшиеся 49 человек решат инициировать такой судебный спор, а значит, оставшийся 1 человек, ничего не заплатив, получит максимальную прибыль в данной ситуации: он гарантированно ничего не потеряет от процесса, но зато может получить прибыль в виде отмены акта, который, по его мнению, нарушает его права. Во-вторых, в случае отказа в удовлетворении коллективного иска такой человек сохраняет возможность обратиться в суд с заявлением о признании указанного нормативного правового акта недействующим. Иными словами, оптимальная стратегия для каждого такого человека будет заключаться в уклонении от участия в коллективном административном иске. Фактически действующее законодательство создает стимулы для 50 параллельных судебных процессов с одинаковым требованием. Главная сложность при решении данной проблемы нам видится в том, что законодательство не предусматривает и не должно предусматривать обязанности участия в судебном споре, а значит, предусмотреть механизм принуждения невозможно.

Одним из возможных вариантов представляется создание стимулов для участия в подобных спорах через механизм преюдиции – еще одна проблема, которая не была решена ни в законодательстве, ни в постановлении Пленума ВС РФ № 50. Так, не решен вопрос о том, в отношении кого будет действовать в дальнейшем преюдиция по решению, в результате которого акт не признан недействующим. С одной стороны, поскольку все споры о нарушении прав разных лиц нетождественны между собой по субъектному критерию, предмету или основанию, все заинтересованные лица вправе в целях защиты своих прав обратиться с самостоятельным заявлением об оспаривании этого же нормативного правового акта в суд, требуя защиты своих нарушенных прав, независимо от того, рассматривал ли суд ранее оспоренное положение, по какому основанию и какое им было принято решение<sup>13</sup>. С другой стороны, проблема преюдиции также связана со спорами о виде нормоконтроля, который закреплен в действующем КАС РФ. В случае если мы признаем такой нормоконтроль абстрактным и если есть фактический запрет рассматривать нормативный правовой акт по существу, а рассмотрения – только с точки зрения правильности процедур принятия нормативного правового акта, – не вполне понятен смысл повторной проверки. Уклонившись от теоретических дискуссий, мы готовы предложить вариант, который на практике способен решить желание возможных участников группового иска решить свои проблемы «чужими руками». Такой вариант развития законодательства видится в законодательном закреплении возможности по усмотрению суда признавать преюдициальное значение судебного решения в случае повторного оспаривания нормативного правового акта для субъектов одной группы. Данный риск будет являться достаточным стимулом для того, чтобы люди объединяли свои ресурсы для оспаривания нормативных правовых актов, а не пытались «чужими руками» решить свои проблемы, понимая при этом, что в случае неуспеха членов одной группы остается законодательная возможность оспорить тот же нормативный правовой акт по тем же основаниям.

Как нам представляется, в законодательном регулировании с помощью постановления Пленума ВС РФ № 50 произошел большой прогресс в поиске разумного баланса между защитой

частных прав и публичного интереса. Тем не менее вышеуказанные проблемы в использовании коллективных административных исков значительно ограничивают потенциал оспаривания нормативных правовых актов как способа защиты и частных прав, и публичного интереса. Кроме того, в настоящий момент есть серьезный запрос на решение проблем, в том числе вышеуказанным способом, через законодательное закрепление возможности по усмотрению суда признавать преюдициальное значение судебного решения в случае повторного оспаривания нормативного правового акта для субъектов одной группы.

<sup>1</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Султанов А. Р. Защита от нормативных актов, утративших силу // Вестник гражданского процесса. 2019. № 3. С. 231–252.

<sup>3</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Постановление КС РФ от 6 декабря 2017 г. № 37-П ; Определения КС РФ от 27 сентября 2016 г. № 1782-О, 1784-О ; и др.

<sup>6</sup> См.: Гаджиев Г. А. Нормоконтроль в сочетании с деликтными исками – эффективный способ защиты прав предпринимателей : комментарий к постановлению КС РФ от 06.07.2018 № 29-П // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2018. № 12. С. 63–71.

<sup>7</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> По жалобе гражданина Тимонина Дмитрия Викторовича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 134, статьей 248, частями первой и восьмой статьи 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 8 июля 2004 г. № 238-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Ильин А. В. Конституционные основания осуществления нормоконтроля в гражданском процессе и предмет судебной деятельности // Вестник гражданского процесса. 2017. № 2. С. 31–46.

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> См.: Ильин А. В. Указ. соч. С. 31–46.

Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»

Вишняков А. О., магистр права, аспирант, юрист  
в ПАО «СИТИ» (Москва)

e-mail: aoviflyantsev@gmail.com

National Research University «Higher school of Economics»

Viflyantsev A. O., Master of Law, Post-graduate Student,  
Lawyer in PJSC «CITY» (Moscow)

e-mail: aoviflyantsev@gmail.com

## 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 специалистов 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 – 14<sup>th</sup>; 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.